

ORIGINES ET ÉVOLUTION
de la
PROTECTION DE LA PREMIÈRE ENFANCE
DANS LA LÉGISLATION FRANÇAISE

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue le 17 décembre 1938, à 14 heures,

PAR

Marie-Juliette BOURGEAU

Président : M. OUALID, professeur.

Assesseurs { MM. PERROUX, professeur,
DOLLEANS, professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, rue Soufflot, 13

1938

**Origines et évolution de la protection
de la première enfance dans la législation française**

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être consi-
dérées comme propres à leurs auteurs.*

ORIGINES ET ÉVOLUTION
de la
PROTECTION DE LA PREMIÈRE ENFANCE
DANS LA LÉGISLATION FRANÇAISE

Thèse pour le Doctorat

présentée et soutenue le 17 décembre 1938, à 14 heures,

PAR

Marie-Juliette BOURGEAU

Président : M. OUALID, professeur.

Assesseurs } MM. PERROUX, professeur,
DOLLEANS, professeur.

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, rue Soufflot, 13

1938



INTRODUCTION

La protection des enfants du premier âge est un sujet bien tentant par l'intérêt social — et national — qu'il évoque. Aussi avons-nous eu un certain nombre de devanciers, et ne pouvons-nous espérer faire œuvre entièrement originale... Mais comme ce sujet évolue constamment et se présente sous de multiples aspects, nous avons été encouragée à nous y attacher.

Nous croyons utile de rappeler tout d'abord quelques définitions, à la fois pour apporter plus de clarté dans les exposés qui vont suivre et pour mieux circonscrire l'étude que nous nous proposons d'entreprendre, laquelle a pour objet la protection de tous les enfants en bas âge, à l'exception de ceux qui sont élevés par l'Assistance publique.

Législativement parlant, il y a plusieurs sortes de protection. Une seule loi cependant est intitulée « Loi sur la protection des enfants du premier âge » : c'est la loi du 23 décembre 1874, dite loi Roussel, récemment modifiée par un décret-loi du 30 octobre 1935. Ses dispositions qui, à l'origine, s'appliquaient aux seuls enfants placés en nourrice moyennant salaire, concernent maintenant en principe *tous* les enfants du premier âge. Mais la loi Roussel est une loi de police et d'hygiène, elle ne suffit donc pas à réaliser

toute la protection dont un enfant du premier âge peut avoir besoin en toutes circonstances.

Aussi aurons-nous à rechercher dans nombre d'autres lois les dispositions qui, au cours d'une évolution commencée à la fin du siècle dernier, dans le domaine de l'assistance ou de la prévoyance, sont venues contribuer à la sauvegarde des jeunes existences.

Une de ces lois fort importante, celle du 27 juin 1904 sur les enfants assistés — qui s'occupe des mineurs de tous âges et non pas seulement du premier âge — place *sous la protection de l'autorité publique* les enfants dits « secourus », en « dépôt » ou « en garde », pour les distinguer des « pupilles » (enfants trouvés, abandonnés ou orphelins) qu'elle place *sous la tutelle de l'autorité publique* (1).

Parmi les « pupilles » se trouvent évidemment des enfants en bas âge, mais ceux-là sont élevés à l'aide d'une organisation particulière, par l'Administration qui exerce la tutelle et leur tient lieu de famille.

Comparés à la généralité des enfants du premier âge, ils constituent une infime minorité. Ils sont soumis à un régime spécial, et nous croyons pouvoir qualifier de maxima la protection sociale dont ils sont entourés.

C'est pourquoi nous les écartons de notre étude, de même que les enfants confiés passagèrement à l'Assistance publique, tels que les enfants « en dépôt » ou « en garde », pour ne retenir parmi les enfants assistés que les enfants dits « secourus », auxquels maintenant deux lois accordent simultanément la protection de l'autorité publique.

(1) Les pupilles sont désignés parfois, improprement d'ailleurs, sous le nom d' « enfants assistés », qui a en réalité une portée plus générale, et comprend tous les enfants ci-dessus visés par la loi de 1904.

La première loi protectrice de l'enfance en bas âge s'appliquait, nous l'avons dit, aux seuls enfants élevés en nourrice.

Adoptant la protection de cette catégorie d'enfants comme point de départ de notre étude, nous en rechercherons les origines et en suivrons le développement sous l'Ancien Régime, puis après la Révolution, enfin dans la loi Roussel.

Nous nous efforcerons de retracer ensuite l'évolution qui s'est produite dans la législation sociale du ^{xx}e siècle, dont nombre de dispositions ont apporté un utile concours à la protection de la première enfance.

Puis nous aurons à faire l'examen critique des modifications apportées à la loi Roussel par le décret-loi du 30 octobre 1935.

Enfin nous terminerons par quelques considérations générales sur le rôle de l'Administration et des Œuvres dans l'application des lois de protection, ainsi que sur les résultats obtenus.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PREMIÈRE PARTIE

La protection des enfants élevés en nourrice.

CHAPITRE PREMIER

La réglementation ancienne jusqu'à la Révolution, spécialement à Paris.

C'est à une époque très lointaine, mais qu'on ne saurait déterminer avec précision, que remonte, pour les habitants de Paris et des grandes villes, la coutume d'envoyer leurs enfants en nourrice à la campagne. Très lointaine aussi est certainement l'origine des intermédiaires entre les femmes qui venaient à Paris chercher un enfant à élever et les parents. Ces intermédiaires étaient des femmes connues sous le nom de « recommandaresses », mot qu'on trouve dans un titre de 1224. Les « recommandaresses » tenaient bureau de placement pour les nourrices et les servantes, ainsi que pour les « meneurs » et « meneuses » qui accompagnaient les nourrices.

La première réglementation concernant l'industrie nourricière résulte d'une *ordonnance du Roi Jean le Bon, du 30 janvier 1350*, qui fixe le salaire des nourrices « nourrissant enfans hors la maison du père et de la mère des enfans », à cent sols l'an, « sous peine d'une amende de

60 sols, tant le preneur comme le donneur » et défend de confier plus d'un enfant par an à la même éleveuse :

Les recommandaressess auront pour louer une nourrice, deux sols, tant d'une partie comme d'autre, et ne pourront les louer ni commander qu'une fois l'an, et qui plus en donnera et en prendra, il l'amendera de 10 sols, et la recommandaressse qui dans un an louera nourrice, sera peinée par prise de corps au pilory.

Il convient de remarquer ici la rigueur des peines édictées — rigueur qui se retrouvera d'ailleurs dans presque tous les textes qui vont suivre — et qui témoigne à la fois de la gravité des abus commis et de la difficulté qu'on éprouvait à les réprimer.

On ne retrouve aucun texte entre l'Ordonnance du Roi Jean et les *Lettres patentes du Roi Louis XIII du 4 février 1615*, lesquelles semblent avoir été édictées à la suite des divers arrêtés du Parlement de 1611, défendant aux meneurs « sous peine de 50 livres d'amende et prison pour la première infraction et de punition corporelle en cas de récidive », de conduire les nourrices ailleurs qu'aux bureaux des recommandaresses, et interdisant aux sages-femmes et aubergistes de s'entremettre dans le louage des nourrices. Ces lettres confirment les droits et privilèges des « recommandaresses jurées des servantes et nourrices de la ville de Paris ».

Des lettres patentes du 6 décembre 1655 contiennent les mêmes dispositions.

Une intéressante sentence de la Chambre criminelle du Châtelet en date du 17 août 1685, constate l'obligation des femmes de la campagne de se munir d'un certificat du curé de leur paroisse, mentionnant leur état, moralité et religion.

Tout cela ne constitue cependant qu'une réglementation très incomplète et fragmentaire. Le premier essai d'organisation générale d'un service de surveillance est réalisé par la *Déclaration de Louis XIV du 20 janvier 1715*, où se trouve en germe une part importante de la réglementation moderne.

Ce document nous indique tout d'abord qu'il y avait lieu

de réformer l'ancien usage, qui sans autre titre que la possession, avait attribué au lieutenant criminel du Châtelet la connaissance de ce qui concerne les fonctions des recommandaresses... et... de réunir à la Police une inspection qui en fait véritablement partie, et qui a beaucoup plus de rapport à la juridiction du Lieutenant Général de Police qu'à celle du lieutenant criminel du Châtelet.

Toute une série de formalités administratives, destinée à éviter les fraudes et les erreurs est édictée : c'est ainsi que les bureaux de recommandaresses doivent tenir des registres, soumis à l'inspection des commissaires du Châtelet et paraphés par le lieutenant général de police. Il est rappelé aux nourrices qu'elles sont tenues d'apporter un certificat du curé de leur paroisse, mentionnant leur nom, âge, pays, mœurs et religion, la profession de leur mari, l'âge de l'enfant dont elles sont accouchées, l'existence ou le décès de cet enfant. Celles qui ont emporté un nourrisson doivent présenter au curé un « certificat de renvoi », mentionnant les nom et âge du nourrisson, les nom, demeure et profession des parents. Le curé délivre alors une attestation d'arrivée, qui est renvoyée à la recommandaresse. Les nourrices doivent en outre déclarer sans délai la mort des nourrissons qui leur ont été confiés. Enfin, le privilège

des recommandaresses est une fois de plus confirmé, et défense est faite : 1^o aux sages-femmes, aubergistes et toutes personnes autres que les recommandaresses, de loger les nourrices et les meneurs, et de s'entremettre pour procurer des nourrissons ; 2^o aux meneurs de conduire et d'adresser les nourrices ailleurs qu'à l'un des bureaux de recommandaresses, dont le nombre était fixé à quatre.

En ce qui concerne les soins aux nourrissons, il est interdit aux nourrices d'allaiter deux enfants à la fois, « à peine du fouet et de 50 livres d'amende ». Elles sont tenues de prévenir les parents « des empêchements qui ne leur permettraient plus de continuer la nourriture des enfants et des raisons qui les ont obligées de les remettre à d'autres ». Elles ne peuvent, sous peine d'amende, ramener leurs nourrissons sans en avoir avisé les parents ou sans en avoir reçu l'ordre du Lieutenant général de Police.

Quant aux pères et mères, ils seront, le cas échéant, condamnés par le lieutenant général de police au paiement des mois de nourriture des enfants qui auront été mis en nourrice par l'intermédiaire des recommandaresses, lesquelles condamnations seront prononcées sur le simple procès-verbal des commissaires, . . . et exécutées par toutes voies dues et raisonnables, *même par corps*.

C'est le premier texte, depuis l'Ordonnance de Jean le Bon, que nous voyons se préoccuper du salaire des nourrices, mais cette fois, pour donner une sérieuse garantie à leurs droits.

On le voit, cette ordonnance organise une réglementation très sérieuse, et l'on peut penser que les nourrissons se trouvaient de la sorte garantis efficacement contre des placements défectueux, grâce aux attestations à produire par les

nourrices et à l'obligation de passer par des bureaux qui, en raison de leur privilège, devaient tenir à leur bon renom.

Cependant, cette réglementation n'eut sans doute pas toute l'efficacité désirable, car la Déclaration de Louis XV du 1^{er} mars 1727, vint organiser la répression d'abus encore criants.

« Pour la conservation et éducation des enfants, et maintenir le bon ordre entre les recommandaresses, les nourrices de campagne, les meneurs et les meneuses », cette déclaration tente de réduire les fraudes et les exactions dont se rendaient trop souvent coupables les meneurs, gens fréquemment sans aveu, qui pressuraient les nourrices et dérobaient leurs salaires, trompaient les parents sur les placements qu'ils procuraient, et même se faisaient à l'occasion verser les pensions d'enfants décédés (cela se produisait d'ailleurs surtout lorsqu'il s'agissait d'enfants trouvés). L'exercice de la profession de meneur et meneuse est désormais assujéti aux conditions ci-après :

1^o production d'un certificat délivré par le curé de la paroisse ;

2^o inscription dans un bureau de recommandaresse ;

3^o tenue d'un registre paraphé mentionnant le détail des sommes reçues pour le compte des nourrices.

La rétribution de ces agents était fixée à un sol pour livre des salaires qu'ils étaient chargés de verser aux nourrices.

La déclaration royale de 1727 faisait en outre défense aux nourrices et meneurs de venir prendre des enfants pour les remettre à d'autres nourrices lors de leur retour au pays, et défense aux meneurs de confier deux enfants à la même nourrice, à peine de fouet. Les meneurs devaient exiger le certificat de baptême de l'enfant avant de l'emmener, et ils

étaient tenus de déclarer, le cas échéant, le décès des nourrissons en cours de route au premier juge ou curé du plus prochain village. Interdiction leur était faite, ainsi qu'aux nourrices, d'abandonner ou d'exposer les enfants qui leur étaient confiés.

D'autre part, les quatre bureaux de recommandaresses étaient désormais obligés de faire caisse commune, pour éviter les effets désastreux que pouvait avoir la concurrence entre eux.

Pendant les années qui vont suivre, diverses ordonnances de Police viennent rappeler et préciser certaines prescriptions contenues dans les ordonnances et déclarations royales : il y est surtout question des certificats à délivrer par les bureaux de recommandaresses et les curés des villages.

Une sentence rendue en la Chambre de Police du Châtelet de Paris le 1^{er} juin 1756 précise, pour la première fois, semble-t-il, certaines précautions d'hygiène et de sécurité à prendre par les nourrices : il leur est fait défense de coucher leur nourrisson dans leur propre lit, à peine de 100 livres d'amende à la première contravention et de punition exemplaire en cas de récidive. Le certificat délivré au départ par le curé doit désormais indiquer si la nourrice possède un berceau ou couchette, et les recommandaresses ne peuvent remettre de nourrisson à celles qui ne sont pas munies de ce certificat. Et — premier germe d'une surveillance effective des autorités administratives auprès du jeune enfant — les meneurs et les meneuses sont chargés de visiter les nourrices, et de signaler au Procureur du Roi celles qui seraient en contravention à cet égard.

Une ancienne recommandation est renouvelée aux nourrices par la sentence de police du 17 janvier 1757 : il est interdit à celles qui se trouvent grosses de prendre des en-

fants pour les nourrir et allaiter — mais ce sont leurs maris qui, en cas d'infraction, subissent la peine prévue : le fouet et 50 livres d'amende...

L'ordonnance de police du 17 décembre 1762 prescrit d'autres mesures destinées à assurer l'hygiène et la santé des nourrissons. Pour maintenir « le bon ordre dans une partie également importante pour la tranquillité des pères et mères, la sûreté des enfants et *le bien de l'Etat toujours intéressé à leur conservation et à leur éducation* », il est institué une visite médicale des nourrices et des nourrissons.

Cette allusion au « bien de l'Etat » marque une première manifestation de l'intérêt social. Toutefois, le caractère facultatif des mesures prescrites montre que l'autorité publique n'agit encore que bien timidement. Voici le texte :

Ordonnons que les nourrices qui viendront à Paris chercher des nourrissons, seront visitées par le chirurgien ou le médecin que nous avons commis à cet effet, lorsque les pères et mères et autres parents des nourrissons le requerront, ou que les recommandaresses ou l'officier chargé par nous de l'inspection des nourrices le jugeront à propos. Défendons aux recommandaresses de procurer des nourrissons à celles qui refuseront de se soumettre aux dites visites. Pourront également les nourrices, et même les meneurs et meneuses, faire visiter, s'ils le jugent nécessaire, par les mêmes médecins et chirurgiens, lesdits enfants lorsqu'ils leur seront rapportés, lesquelles visites seront faites gratuitement et sans frais... et il sera fait rapports des dites visites, lesquels nous seront remis, pour être par nous ordonné ce qu'il appartiendra.

Ce texte a largement inspiré la législation moderne. Au demeurant, ces idées ne datent pas de 1762 : elles semblent avoir leur origine dans les dispositions en vigueur depuis longtemps pour les enfants trouvés. Le règlement du Saint-

Esprit de Dijon, mis au point en 1649, disposait en effet que les trois religieuses chargées de la nourricerie doivent, lorsqu'il leur est apporté un enfant trouvé, le mettre « entre les mains d'une nourrice, après avoir néanmoins reconnu s'il est net »... et... « auparavant que d'employer une nourrice, elles les feront visiter par l'un des chirurgiens qui seront de service, pour reconnaître si elles sont nettes et si elles ont suffisamment de lait ». Il est normal que les enfants trouvés aient été l'objet d'une sollicitude spéciale des organismes, publics ou privés, chargés de les élever, puisque ces organismes remplacent les parents défailants, et il n'est pas surprenant que les mesures prises à leur endroit aient inspiré les pouvoirs publics, lorsque ceux-ci se sont efforcés de secourir les parents pour protéger la vie des nouveau-nés.

L'Ordonnance de 1762 contient encore une disposition qui se retrouve dans la législation moderne de 1874 : la défense faite à toute nourrice de se charger d'un nourrisson avant que son dernier enfant soit sevré et âgé de sept mois, à moins qu'il ne soit allaité par une autre nourrice.

Cette ordonnance étend enfin le rôle des meneurs et meneuses en ce qui concerne la surveillance des nourrices : ils doivent veiller avec soin sur les nourrices de leur département, signaler au curé les nourrices empêchées d'allaiter et les nourrissons en mauvais état, ne changer aucun enfant de nourrice sans ordre des parents ou du curé. L'idée — qu'on retrouve dans la réglementation moderne — était excellente : malheureusement, le personnel était bien mal choisi.

L'ensemble de ces dispositions, quoique apportant une amélioration sérieuse au sort des nourrissons, était loin de leur assurer encore une pleine sécurité : l'institution de l'examen médical des nourrices — non obligatoire d'ailleurs —

et le rôle de surveillance des meneurs, gens trop souvent peu recommandables, ne comportaient pas de sanctions ni de règles fixes ; les nourrices ne parvenaient à se faire payer leur salaire qu'après de longs retards et maintes difficultés ; les parents et les nourrices avaient à se plaindre des procédés malhonnêtes des meneurs et des recommandaresses.

La déclaration de Louis XV du 24 juillet 1769 fait ressortir que « quelque avantage que le public en ait retiré, le succès n'a pas encore répondu à ce qu'on avait pu se promettre ». En conséquence, elle prononce la suppression des quatre bureaux de recommandaresses, à dater du 1^{er} janvier 1770, et leur substitue « un seul bureau général, qui par sa situation et son étendue puisse procurer des logements également sains et commodes pour les nourrices et pour les enfants », et administré par deux directeurs et deux recommandaresses. Le rôle de ceux-ci ne se borne pas à accomplir les formalités administratives et à veiller au bien-être des nourrices et des nourrissons logés au bureau, ils doivent en outre :

non seulement faire aux nourrices les avances de leurs mois de nourritures, sauf leur recours contre les pères et mères des dits enfants, mais même entretenir entre les dits pères et mères et les nourrices une correspondance continuelle qui les mette tous en état de concourir également à la sûreté des jours des enfants.

Pour assurer l'exécution de ces ordres, les directeurs ont sous leur autorité 22 préposés chargés de recouvrer le montant des mois de nourrices : ils versent aux meneurs les sommes revenant aux nourrices, « quand même ils ne les auraient pas encore reçues des pères et mères » ; les meneurs doivent distribuer l'argent, et justifier de leurs versements au moyen d'une feuille d'ordre. Cette feuille doit leur

servir en outre à consigner les nouvelles des nourrissons destinées aux parents.

Avec ce système, les nourrices étaient enfin assurées de recevoir leur salaire, Mais les directeurs chargés d'effectuer les recouvrements sur les parents s'acquittèrent naturellement de cette tâche avec une certaine rigueur. Aussi des sociétés charitables réunirent-elles des fonds pour la libération des pères de famille emprisonnés pour dettes de mois de nourrices. Ce procédé devait être abandonné pendant la Révolution, ainsi que nous le verrons plus loin.

Une autre innovation de l'Ordonnance de 1769 est le remplacement des meneurs par des inspecteurs spécialisés, pour la surveillance des nourrissons :

Il sera préposé par le lieutenant général de Police un ou plusieurs inspecteurs de tournée, chargés de se transporter dans tous les endroits où sont placés des nourrissons de Paris, et d'exécuter tout ce qui leur sera ordonné par le lieutenant général de Police.

L'idée d'une surveillance de l'autorité publique auprès des enfants qui pouvaient être considérés comme en péril, prenait corps, on le voit, de plus en plus. Ces mesures, d'ailleurs, n'étaient pas neuves : comme l'idée de l'examen médical, l'idée de la surveillance des nourrices par un personnel spécialisé semble avoir été inspiré par les mesures prises pour les enfants trouvés : les procès-verbaux des séances du bureau de la Maison de la Couche des 6 août 1671 et 6 septembre 1690, relatent en effet que des Sœurs de la Maison de la Couche sont chargées de faire des tournées en province pour visiter les nourrices auxquelles ont été confiés des Enfants trouvés — il leur est enjoint de se faire représenter les enfants, de retirer ceux qui se trouveraient mal placés, en

recourant, si cela est nécessaire, à l'aide de « MM. les Juges et autres Officiers de justice et de police des lieux ».

Le dernier texte, dont nous trouvons trace avant la Révolution, est l'Ordonnance de Police du 17 novembre 1773, qui soumet les meneurs et meneuses à diverses obligations pour assurer un voyage confortable aux nourrices emmenant des nourrissons; ils doivent se servir de voitures « bien couvertes et garnies de paille neuve », et ne laisser transporter avec les nourrices aucun colis autre que « les layettes des nourrissons et la nourriture des chevaux ».

CHAPITRE II

La réglementation moderne de la Révolution à la loi du 23 décembre 1874 dans le département de la Seine.

Au moment de la Révolution, une longue série de textes de diverses origines avait donc constitué une réglementation qui donnait déjà d'appréciables garanties au placement des nouveau-nés en nourrice — mais dont le grand défaut était le manque d'unité. En outre, elle était limitée sur de nombreux points aux nourrissons originaires de Paris. Si les ordonnances royales pouvaient s'appliquer le cas échéant sur tout le territoire du royaume, les ordonnances de Police ne concernaient que les enfants parisiens — comme d'ailleurs la plupart des ordonnances royales. Or, si Paris était évidemment le plus notable pourvoyeur de nourrices du royaume, un certain nombre de nourrissons venaient cependant d'autres villes — dont quelques-unes possédaient d'ailleurs des bureaux de recommandaresses : on trouve trace à Lyon, Versailles, Saint-Germain-en-Laye, de bureaux dont les règlements étaient à vrai dire à peu près identiques à ceux des bureaux de la capitale. Mais il ne semble pas qu'ils aient fait l'objet de la même surveillance.

En outre, le défaut de sanctions sur certains points, et sur d'autres l'excès de sévérité, rendaient sans doute ces dispositions difficilement applicables, c'est du moins ce que donne

à penser la succession des textes réglementant les mêmes matières de la même façon.

Ce qu'il fallait donc, avant tout, c'était une réglementation générale, développant les mesures déjà édictées et en assurant la ferme application au moyen de justes sanctions.

La première mesure qu'on trouve en cette matière, dans la période révolutionnaire, a bien une portée générale, mais on ne peut dire qu'elle ait favorisé la protection de l'enfant élevé en nourrice, car il s'agit de la suppression, par la loi du 25 août 1792, de la contrainte par corps pour défaut de paiement des mois de nourrices. Sans doute l'emprisonnement pour dettes constituait une mesure excessive, mais qui ne devait pas être dépourvue d'efficacité ! Aussi aurait-on dû la remplacer par d'autres mesures, car toutes les garanties données à la nourrice pour le recouvrement de son salaire contribuent indirectement, mais d'une façon appréciable, à la protection du nourrisson.

Il fallut attendre quatorze ans pour en obtenir de nouvelles. C'est seulement la loi du 25 mars 1806, qui fixa le mode de recouvrement des mois de nourrices dus par les habitants de Paris et de la banlieue pour les enfants placés par l'intermédiaire du Bureau des nourrices. Aux termes de cette loi, il doit être procédé, comme en matière de contributions directes, au moyen d'un rôle rendu exécutoire par le Préfet de la Seine. La contrainte par corps n'est pas applicable. Les contestations sont du ressort du Conseil de Préfecture.

Dans l'intervalle, la réglementation qui intervint n'eut d'autre objet que des modifications de compétence.

Citons un arrêté de la Municipalité de Paris, en date du 15 messidor an II, ainsi conçu :

Considérant que la Direction générale des Nourrices ayant été fondée sous le règne de la tyrannie, il a pu s'y glisser quelques abus et erreurs qu'il est essentiel de réformer ;

Considérant enfin que la surveillance de ces bureaux *ne peut être exercée par les administrateurs du département de la police*, attendu qu'ils ne sont nullement de son ressort ;

Arrête :

Que cette direction sera, comme établissement, réunie au département des établissements publics ; que les administrateurs du département feront un examen scrupuleux des travaux et charges attribués à cette direction pour en écarter tout ce qui serait nuisible à la Société...

Six ans plus tard, un arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII, disposa (art. 32) :

Le Préfet de la Police fera surveiller le Bureau des Nourrices, les nourrices et les meneurs.

Mais l'année suivante, un deuxième arrêté des Consuls en date du 29 germinal An IX, décida le rattachement de la Direction du Bureau des Nourrices à l'Administration des Hôpitaux et Etablissements de Secours de Paris. Enfin, le 30 juin 1806, un décret impérial confirma ce rattachement, plaçant le Bureau des Nourrices de la Ville de Paris sous l'autorité du Préfet de la Seine pour la partie administrative, et pour la police sous l'autorité du Préfet de Police.

On conçoit aisément qu'au milieu des événements et des troubles de cette période, ces changements multiples ne purent que jeter le désordre dans ce service. Et les conséquences les plus déplorables de ce désordre furent l'oubli de toutes les réglementations antérieures. Tous les patients et intelligents efforts des siècles passés en faveur des nourrissons étaient réduits à néant.

Aussi, dans les années qui suivirent, vit-on se développer

tous les abus que l'on avait autrefois tenté de réduire. Les meneurs, agissant sans contrôle, se montrèrent plus âpres au gain et moins scrupuleux que jamais, choisissant les nourrices qui les gratifiaient le mieux — entassant, pour économiser les frais de route, plusieurs enfants dans leur voiture sous la garde d'une seule personne — faisant faire aux nourrices portant des nourrissons une partie du chemin à pieds, gardant au surplus l'argent des nourrices. Les nourrices, de leur côté, trompaient les parents de toutes les manières : par exemple, on envoyait à Paris une femme pleine de vigueur, qui se faisait confier pour un salaire élevé un nourrisson à élever au sein, et au retour le remettait moyennant indemnité à une vieille femme qui l'élevait au biberon... puis recommençait. La mortalité des nourrissons, manquant de soins, de surveillance et d'hygiène, s'aggravait.

Cette situation émut le Conseil des Hospices. En 1821, il décida que les meneurs seraient tous remplacés par des préposés, chargés d'envoyer des nourrices au Bureau sous la direction d'une surveillante et d'un convoyeur de leur choix. Ces préposés devaient en outre surveiller les nourrices, les payer quatre fois par an et correspondre avec les autorités locales. Pour compléter cette surveillance, des médecins, nommés sur la présentation des Préfets, étaient chargés de soigner les enfants en cas de maladie, et de faire parvenir tous les mois à la Direction leur bulletin de santé. Enfin, la Direction garantissait le salaire des nourrices à concurrence de 10 francs par mois, sous réserve de faire revenir les enfants si les parents ne remboursaient pas.

De telles mesures semblaient susceptibles d'améliorer notablement le sort des nourrissons... Malheureusement, l'antique privilège des recommandaresses, dont avait hérité le Bureau Général des Nourrices, était lui aussi tombé en

désuétude. Et pour éviter les faibles entraves que le Conseil des Hospices mettait à la liberté des placements, apparurent des bureaux de nourrices privés, créés par les anciens meneurs, qui s'entendirent avec les sages-femmes, logeurs, aubergistes, pour se procurer des enfants à placer. Ces bureaux de nourrices ne se trouvaient soumis à aucune surveillance administrative, puisque l'Administration ne les connaissait pas. Les placements réalisés par leur intermédiaire étaient, bien entendu, ignorés des préposés et des médecins commis par le Bureau Général à la surveillance des nourrices de campagne. De plus, ces bureaux n'exigeaient aucun certificat des nourrices, et celles-ci emportaient souvent des enfants sans posséder aucun renseignement d'état civil les concernant...

C'était cette fois le retour et l'aggravation des abus du passé. Une catégorie d'enfants, dont l'existence était particulièrement menacée, se trouvait plus négligée, plus abandonnée à l'esprit de lucre et à l'incurie, qu'aux périodes les plus obscures de notre civilisation... et cela à un siècle de nous.

Tout était à recommencer.

Certes, l'expérience du passé rendait plus facile l'œuvre de reconstruction. Cependant, le désordre qui régnait rendait la tâche ardue et longue.

Il fallait d'abord savoir qui avait le pouvoir de réglementer, depuis le décret impérial qui avait partagé les attributions entre l'Administration des secours et hôpitaux dépendant du Préfet de la Seine, et le Préfet de Police. Il paraissait cependant si désirable qu'une même autorité eût le pouvoir de réglementation pour l'ensemble du service, qu'on reconnut tacitement l'entière compétence du Préfet de Police. Celui-ci rendit donc le 9 août 1828, une Ordon-

nance fixant enfin les obligations de toutes les nourrices venant à Paris ou en banlieue chercher des nourrissons, et réglementant l'activité des intermédiaires.

Cette ordonnance — qui n'eut d'ailleurs qu'à s'inspirer de principes depuis longtemps connus — décide que toute nourrice de la campagne devra préalablement se faire inscrire à la Préfecture de Police en présentant un certificat du Maire de sa commune attestant : 1^o qu'elle a des moyens d'existence suffisants ; 2^o qu'elle est de bonne vie et mœurs ; 3^o qu'elle n'a point actuellement de nourrisson et que l'âge de son dernier enfant permet qu'elle en prenne un ; 4^o qu'elle est pourvue d'un berceau et d'un garde-feu.

L'interdiction d'avoir deux nourrissons est renouvelée.

Enfin, la nourrice ne doit pas emporter un enfant sans s'être fait remettre son bulletin de naissance.

Quant aux meneurs, meneuses, logeurs, aubergistes, etc., il leur est défendu de procurer des nourrissons aux nourrices non inscrites à la Préfecture de Police, et de laisser partir des nourrissons sans qu'ils soient accompagnés de leur nourrice. Les meneurs doivent justifier de leurs moyens d'existence et indiquer le mode de transport qu'ils emploient. Les aubergistes, logeurs, etc., qui sont amenés à héberger des nourrices et des enfants, sont tenus de le déclarer, pour permettre la surveillance des locaux affectés à ces personnes.

Si incomplète soit-elle, cette réglementation constituait un progrès sérieux sur les tristes années qui venaient de s'écouler.

Parmi les points dont ne s'était pas occupée l'ordonnance de 1828, il en était un cependant d'une importance capitale : c'était l'aptitude de la nourrice à élever un nourrisson. Lorsqu'elle faisait défaut, nourrices et meneurs s'entendaient pour la dissimuler frauduleusement.

C'est seulement l'ordonnance de Police du 20 juin 1842, qui vint tenter d'apporter sur ce point une substantielle amélioration.

Tout d'abord, les dispositions de l'ordonnance de 1828 furent étendues aux nourrices domiciliées dans Paris et le Département de la Seine, car, si invraisemblable que cela paraisse, elles ne s'y trouvaient pas soumises jusqu'alors.

Outre le certificat du Maire de sa commune ou du Commissaire de Police de son quartier, la candidate nourrice dut produire un certificat légalisé d'un docteur en médecine ou en chirurgie, attestant qu'elle réunissait, sous le rapport sanitaire, toutes les conditions désirables pour élever un nourrisson.

Un autre point également important restait encore en 1828 sans réglementation suffisante : c'était la surveillance des intermédiaires. L'ordonnance de 1842 parait à cette insuffisance : elle obligeait toute personne s'entremettant dans le louage des nourrices à faire une déclaration à la Préfecture de Police, et les permissions délivrées mentionnaient les conditions dans lesquelles le louage devait s'exercer. Il était interdit à quiconque n'était pas muni de cette permission de s'occuper du louage des nourrices. En outre, il était rappelé aux intermédiaires autorisés qu'ils devaient observer strictement toutes les prescriptions de l'ordonnance de 1828.

Enfin, les directeurs de bureaux et logeurs de nourrices devaient tenir un registre coté et paraphé, contenant tous renseignements d'état civil sur les nourrices et les parents des nourrissons, et ils devaient signaler dans les 24 heures tout départ de nourrice, en indiquant l'état civil du nourrisson que celle-ci emportait.

En outre, l'ordonnance de 1842 obligeait la nourrice emportant un nourrisson à se munir d'un bulletin d'inscription

et à le faire viser, avec l'acte de naissance de l'enfant, au maire ou au commissaire de police dans les huit jours du placement.

Il ne faut pas oublier que les intermédiaires privés, dont l'existence se trouvait de la sorte officiellement consacrée, existaient dans ces conditions à côté de l'ancienne Direction des Nourrices, qui n'avait pas été supprimée... Mais celle-ci végétait péniblement, bien qu'elle eût élevé à 20 francs le taux de garantie des mois de nourrice, et alloué des primes aux sages-femmes qui lui amenaient des nourrissons. Elle en était venue à se muer en établissement de secours, n'étant plus guère fréquentée que par les familles indigentes, auxquelles elle octroyait la gratuité de quelques mois de nourrice et même, à la fin, se bornait-elle à délivrer des bons avec lesquels les indigents pouvaient se procurer pour quelques mois une nourrice, par l'intermédiaire des bureaux privés. Aussi ne plaçait-elle presque plus d'enfants par elle-même. Et pourtant, ses règlements comportaient, nous l'avons vu, d'excellentes dispositions. Une instruction du Directeur de l'Administration générale de l'Assistance publique, en date du mois de janvier 1872, prescrivit même des mesures de surveillance administrative et médicale supérieures à celles pratiquées de nos jours. Malheureusement, cette instruction ne s'appliquait en fait qu'aux enfants assistés, puisque les familles n'avaient plus recours à la Direction municipale des Nourrices, laquelle fut d'ailleurs supprimée en 1876.

*
* *

L'ordonnance de 1842 fut le dernier acte officiel de réglementation en vigueur jusqu'à la loi du 23 décembre 1874.

Cette réglementation était bien entendu limitée aux place-

ments d'enfants originaires de la Seine ou placés dans ce département, puisqu'elle était l'œuvre du seul Préfet de Police. Elle présentait de graves lacunes.

Si en effet un minimum de garanties était exigé des nourrices et des intermédiaires au moment du placement, rien n'était organisé pour assurer la surveillance médicale et administrative des enfants placés. D'ailleurs, l'activité des intermédiaires n'était pas suffisamment réglementée pour que l'on puisse dire qu'elle offrait une garantie sérieuse.

On n'avait pas regagné ce qu'on avait perdu et on était encore éloigné de la judicieuse et bienfaisante organisation du siècle précédent. Rappelons que l'ordonnance de Police de 1762 prévoyait l'examen médical des nourrices et des nourrissons avant leur départ de Paris et que la déclaration royale de 1769, qui avait créé le Bureau général des nourrices de la Ville de Paris, avait en même temps institué des « inspecteurs de tournée » pour visiter les enfants dans leur placement.

En outre, rien n'était fait pour assurer le recouvrement de leurs salaires aux nourrices autres que celles de la Direction municipale — alors que sous l'Ancien régime, elles étaient payées par le Bureau général des Nourrices.

Bref, la réglementation appliquée au milieu du siècle dernier était incomplète, et certainement inférieure à celle qui se trouvait en vigueur lorsqu'éclata la Révolution...

Mais cette fois, la plus grande facilité des communications, les progrès de la médecine, le perfectionnement des statistiques, vinrent éclairer le mal.

Et ce mal était effrayant : c'était la mortalité des enfants placés en nourrice dans une proportion énorme, inquiétante pour l'avenir du pays, déshonorante pour une nation civilisée.

Nous nous contenterons de citer quelques chiffres : ils sont, hélas, suffisamment éloquents...

En octobre 1865, un médecin de la Nièvre, le D^r Monot, signalait, dans une note à l'Académie de Médecine, que la mortalité des nourrissons dans la région où il exerçait, s'élevait à 70 %.

Cette Assemblée entreprit alors l'étude approfondie de la question. Le 6 février 1867, elle forma une commission dite « de la mortalité des nourrissons », et le 12 avril 1870, elle créa une « Commission permanente de l'Hygiène de l'Enfance ». Sur un vœu émis par la première de ces commissions, le Ministre de l'Intérieur prescrivit, au mois de mars 1867, une enquête qui fit apparaître les constatations suivantes, publiées le 16 mars 1868, pour les dix départements soumis à l'enquête :

	Mortalité des enfants du pays de 1 jour à 1 an.	Mortalité des enfants parisiens de 1 jour à 1 an en nourrice dans le pays.
Seine-et-Marne...	19,05 %	76,81 %
Aisne.....	21,22 %	62,87 %
Orne.....	16,62 %	60,96 %
Eure-et-Loir.....	18,44 %	59,13 %
Yonne.....	17,07 %	57,73 %
Somme.....	22,58 %	57,14 %
Sarthe.....	30,27 %	56,45 %
Loir-et-Cher.....	18,90 %	44,28 %
Loiret.....	20,68 %	42,84 %
Nièvre.....	17,47 %	30,40 %

Le Ministre de l'Intérieur institua en même temps une Commission d'études, dont la tâche était de préparer une

réglementation d'ensemble tendant à assurer la protection légale des enfants placés en nourrice.

C'est des travaux de cette Commission que sortit — avec un long retard dû aux événements de 1870 et des années suivantes — la loi du 23 décembre 1874, dite « Loi Roussel », du nom du Dr Théophile Roussel, qui avait fait partie de la Commission de la mortalité des nourrissons, et, dès la fin de la guerre, avait repris l'étude des projets élaborés au Ministère et les avait finalement déposés sur le Bureau de l'Assemblée Nationale le 24 mars 1873.

CHAPITRE III

La loi du 23 décembre 1874.

Pour la première fois, une loi établissait enfin une réglementation générale applicable à tous les enfants de moins de deux ans élevés par des nourrices mercenaires. Son contenu est loin d'être entièrement original ; nous y retrouvons nombre de prescriptions anciennes ou modernes, empruntées notamment à la réglementation en vigueur dans le département de la Seine ; mais son grand mérite est de les rendre partout obligatoires et d'en composer un système cohérent.

L'objet de la loi et la catégorie d'enfants auxquels elle s'applique sont ainsi définis par l'article 1^{er} :

Tout enfant âgé de moins de deux ans, qui est placé, moyennant salaire, en nourrice, en sevrage ou en garde, hors du domicile de ses parents, devient, par ce fait, l'objet d'une surveillance de l'autorité publique ayant pour but de protéger sa vie et sa santé.

A. — *Organisation de la protection.*

La surveillance instituée par la loi est organisée dans le cadre du département, sous la direction du Préfet. Dans le département de la Seine, elle est, cette fois, intégralement confiée au préfet de police.

Les maires sont chargés de la délivrance des autorisations aux nourrices, de la tenue des registres réglementaires

et de certaines mesures de sécurité à l'égard des nourrissons.

Une hiérarchie de Comités consultatifs et d'étude, et même d'exécution, est créée :

Après du ministre se trouve le « Comité supérieur de la protection des enfants du premier âge », chargé de réunir et de coordonner les documents qui lui parviennent, et d'adresser chaque année au ministre un rapport et des propositions tendant à augmenter l'efficacité de la loi.

Les préfets sont assistés de « Comités départementaux », qui ont pour mission « d'étudier et de proposer les mesures à prendre » en ce qui concerne le département.

Des « commissions locales » *peuvent être* instituées par les préfets « dans les parties du département où l'utilité en sera reconnue... pour concourir à l'application des mesures de protection des enfants et de surveillance des nourrices et gardeuses d'enfants ».

Enfin, une inspection médicale des nourrissons *peut être* établie « dans les départements où l'utilité en aura été reconnue par le Ministère de l'Intérieur, le Comité supérieur consulté ».

B. — *Obligations imposées aux parents, aux nourrices et aux intermédiaires.*

Certaines de ces obligations avaient pour but de faire connaître à l'autorité publique l'existence de tout placement, condition indispensable pour que la surveillance légale pût s'exercer effectivement. Les autres étaient destinées à assurer la sécurité des nourrissons, et, le cas échéant, celle de l'enfant de la nourrice.

Les parents qui placent leur enfant en nourrice doivent — obligation nouvelle pour eux — en faire la déclaration à

la mairie où a été faite la déclaration de naissance de l'enfant, ou à la Mairie de leur résidence.

La nourrice qui a reçu un nourrisson est tenue d'en faire dans les trois jours la déclaration à la Mairie de sa résidence, en y remettant un bulletin contenant un extrait de naissance de l'enfant ; de faire, le cas échéant, cette même déclaration à la mairie d'une nouvelle résidence ; de déclarer, dans le même délai, le retrait de l'enfant par ses parents ou sa remise à une autre personne — enfin, en cas de décès d'un enfant, d'en aviser la mairie dans les 24 heures.

Pour se procurer un nourrisson, la nourrice doit d'ailleurs se munir au préalable des certificats « exigés par les règlements » pour « indiquer son état civil » et justifier « de son aptitude à nourrir ou à recevoir des enfants en sevrage ou en garde ».

La nourrice — au sein — qui veut se placer sur lieu, comme celle qui veut allaiter un enfant chez elle, est tenue de se munir en outre d'un certificat du maire de sa résidence indiquant si son dernier enfant est vivant et constatant qu'il a sept mois révolus, ou, s'il n'a pas atteint cet âge, qu'il est allaité par une autre femme remplissant les conditions requises (sur ce point, la loi reproduit exactement les prescriptions de l'ordonnance de police de 1762).

En ce qui concerne les intermédiaires, l'article 11 de la loi dispose :

Nul ne peut ouvrir ou diriger un bureau de nourrices, ni exercer la profession d'intermédiaire pour le placement d'enfants en nourrice, en sevrage ou en garde, et le louage des nourrices, sans en avoir obtenu l'autorisation préalable du Préfet de police dans le département de la Seine, ou du Préfet dans les autres départements.

C. — Obligations tendant à assurer l'élevage de l'enfant dans de bonnes conditions.

Elles sont peu développées dans la loi, où elles sont représentées, d'une part, par l'exigence d'un certificat justifiant de l'aptitude de la nourrice à nourrir ou à élever des enfants, et d'autre part, par le rôle imparti aux commissions locales et aux médecins-inspecteurs. Le règlement d'administration publique destiné à déterminer les conditions d'application de la loi devait d'ailleurs apporter sur ce point des précisions et des compléments importants.

Toutes ces dispositions avaient un caractère général, impératif, et étaient sanctionnées par des pénalités. C'est ainsi notamment que le défaut des déclarations imposées aux parents et aux nourrices exposait les contrevenants aux peines fixées par l'article 346 du Code pénal (amende de 16 à 500 francs et emprisonnement de 6 jours à 6 mois). C'est ainsi, encore, que l'exercice sans autorisation de la profession d'intermédiaire pour le placement des enfants, ou l'inobservation des règlements par les intermédiaires autorisés, entraînait l'amende de 16 à 500 francs, et, en cas de récidive, l'emprisonnement de 1 à 5 jours. Signalons enfin que le refus de recevoir le médecin-inspecteur, le maire, ou toute autre personne autorisée en vertu de la loi, est puni d'une amende de 5 à 15 francs, et d'emprisonnement de 1 à 5 jours s'il y a eu injures ou violences.

*
* * *

Etant donné ce que l'on sait des habitudes antérieures, il ne faut pas s'étonner que cette loi, qui nous paraît si utile et si mesurée, n'ait été appliquée qu'avec beaucoup de

résistances et de difficultés : elle en rencontra de toutes parts, et un nombre important de départements s'abstinrent longtemps de tout ce qui n'était pas strictement obligatoire.

Il ne fallut d'ailleurs pas moins de deux ans pour élaborer le Règlement d'administration publique destiné, aux termes de l'article 14 de la loi, à déterminer le mode d'organisation du service de surveillance institué par cette loi, les obligations imposées aux nourrices et aux intermédiaires, la forme des diverses pièces exigées.

Ce règlement, en date du 27 février 1877, précise la loi et sur quelques points y ajoute même.

A. — Pour mieux assurer la surveillance instituée par la loi, il donne la faculté d'adjoindre aux commissions locales, à Paris, à Lyon et dans les communes où la nécessité en serait reconnue, des visiteurs rétribués.

B. — Aux obligations imposées aux nourrices, sevrées ou gardeuses, le règlement ajoute la défense à « toute nourrice d'allaiter un autre enfant que son nourrisson » — très ancien principe, on s'en souvient, mais moins strict que jadis, puisque le texte ajoute : « à moins d'une autorisation spéciale », et décide que « nulle sevrée ou gardeuse ne peut se charger de plus de deux enfants à la fois », à moins encore d'une autorisation spéciale.

En ce qui concerne les intermédiaires, le règlement précise que le préfet saisi d'une demande d'autorisation d'ouvrir un bureau de nourrices ou d'exercer la profession de placer des enfants, doit « s'assurer de la moralité du demandeur », et « faire examiner les locaux destinés aux nourrices et aux enfants ». L'arrêté d'autorisation doit déterminer « les conditions particulières auxquelles le per-

missionnaire est astreint dans l'intérêt de la salubrité, des mœurs et de l'ordre public ».

Enfin, l'article 38 du règlement étend la surveillance de l'autorité publique aux « établissements destinés à recevoir des enfants de moins de deux ans en nourrice, en sevrage ou en garde » lesquels ne peuvent « subsister ni s'ouvrir sans l'autorisation du Préfet de police dans le département de la Seine et des préfets dans les autres départements ». Cette autorisation est toujours révocable ; ce qui prouve la nécessité d'un contrôle permanent.

C. — La sécurité et l'hygiène des nourrissons font l'objet de trois catégories de dispositions.

Les premières découlent des pouvoirs spéciaux conférés aux commissions locales et aux maires en ce qui concerne la sécurité des enfants. L'article 7 du règlement décide que « si la commission locale (remplacée par le maire dans les pays où il n'a pas été institué de commission locale) juge que la vie ou la santé d'un enfant est compromise, elle peut, après avoir mis en demeure les parents et pris l'avis du médecin-inspecteur, retirer l'enfant... et le placer provisoirement chez une autre personne ». L'article 14 s'inspire du règlement de l'ancienne direction municipale des nourrices pour décider que « dès que le maire apprend qu'un enfant placé en nourrice ou en garde dans la commune est malade et manque de soins médicaux, il prévient le médecin-inspecteur de la circonscription, et si celui-ci est empêché, il requiert le médecin le moins éloigné de la résidence de l'enfant ».

Le second groupe de mesures, tendant à assurer l'élevage de l'enfant dans de bonnes conditions, est constitué par la prescription de mentions qui doivent obligatoirement figurer sur les certificats à fournir par les éleveuses.

Le certificat délivré par le maire doit mentionner, à côté de renseignements sur l'état civil et sur la situation de la requérante,

les renseignements que pourra fournir le maire sur la conduite et les moyens d'existence de la nourrice, sur la salubrité et la propreté de son habitation. Il constatera la déclaration de la nourrice : qu'elle est pourvue d'un berceau et d'un garde-feu. Sur l'interpellation du maire, la nourrice déclarera si elle a déjà élevé un ou plusieurs enfants moyennant salaire...

Le certificat médical doit attester : 1^o que la nourrice « remplit les conditions désirables pour élever un nourrisson » ; 2^o « qu'elle n'a ni infirmité ni maladie contagieuse, qu'elle est vaccinée ».

Enfin, la nourrice à qui un enfant non vacciné a été remis, doit le faire vacciner dans les trois mois.

Ajoutons encore que l'article 30 décrète l'obligation pour toute éleveuse de posséder un carnet reproduisant la teneur des pièces ci-dessus, et disposé pour recevoir des indications relative à l'état civil et à la santé de son nourrisson.

Le troisième groupe de mesures tendant à assurer la sécurité et l'hygiène du nourrisson dans son placement, comprend l'organisation de la surveillance confiée aux commissions locales et au médecin-inspecteur.

Aux termes du règlement, les commissions locales créées par l'article 2 de la loi devaient, pour assurer le rôle qui leur était confié, se réunir mensuellement, et répartir entre leurs membres les visites à effectuer périodiquement chez les éleveuses pourvues d'enfants.

En ce qui concerne le médecin-inspecteur, le règlement décidait qu'il exerçait la surveillance des enfants placés dans

sa circonscription, par des visites au domicile de l'éleveuse, la première devant être effectuée dans les huit jours du placement, et les suivantes tous les mois. Le médecin rendait compte ensuite de sa visite au maire, et signalait le cas échéant au préfet les particularités méritant attention. Il ne sortait de ce simple rôle de contrôleur que dans deux cas : celui où, reconnaissant chez une nourrice ou un nourrisson les symptômes d'une maladie contagieuse, il pouvait « faire cesser l'allaitement naturel », et celui où — nous l'avons vu — il était *requis par le maire* pour donner des soins à un nourrisson malade.

*
* *

Si nous comparons ces dispositions à l'ensemble de celles qui existaient à la veille du vote de la loi, nous constatons que le législateur a fait application de tous les anciens principes qui avaient servi de base à la réglementation en vigueur dans le département de la Seine.

Dans ce département en effet, les ordonnances préfectorales exigeaient déjà des nourrices le certificat du maire et le certificat médical, et les obligeaient à déclarer la présence d'un nourrisson chez elles. Elles devaient posséder des pièces d'état civil de leur élève. La nourrice au sein ne pouvait avoir qu'un nourrisson. Enfin les intermédiaires (bureaux de nourrices) étaient déjà soumis à une autorisation préalable. Ajoutons que le règlement de la Direction municipale des nourrices prévoyait l'exercice d'une surveillance, confiée à des préposés et à des médecins, auprès des nourrissons placés par ses soins.

*
* *

La loi de 1874 a réalisé la coordination et l'unification

dont nous avons déploré l'absence sous l'ancien régime. Elle constitue enfin une réglementation assez précise et générale de l'industrie nourricière, et marque, par sa seule existence, un progrès considérable sur la période immédiatement précédente.

Elle n'était pas parfaite cependant.

Elle avait notamment le défaut de limiter le bénéfice de la protection aux enfants placés moyennant salaire. Cette restriction permettait d'éluder trop facilement l'application de la loi au moyen d'une déclaration mensongère. D'ailleurs, la gratuité réelle et complète du placement ne saurait être, même en cas de parenté, une garantie suffisante pour le nourrisson, qui peut souffrir de négligences dues, sinon à la mauvaise volonté, du moins à l'ignorance.

D'autre part, elle avait le tort de laisser un caractère facultatif à certaines mesures, capitales cependant, comme l'institution des commissions locales et surtout l'inspection médicale : si ces mesures étaient considérées comme devant être efficaces, il était bien préférable de les rendre partout obligatoires. Tel était le cas du contrôle médical, qui était l'un des plus importants progrès réalisés par la loi. Sans doute a-t-on obéi à des raisons d'économie budgétaire, et voulu laisser aux départements où le placement des nourrissons n'est que peu pratiqué, la possibilité de ne pas engager de dépenses à ce titre — et ne pas entraver le vote de la loi par la crainte de conséquences financières trop importantes. Quoi qu'il en soit, le Règlement d'administration publique de 1877 disposait comme si les médecins-inspecteurs tout au moins existaient partout : il semble donc bien qu'on avait pensé que tous les départements useraient de la faculté donnée par la loi, et qu'aucun nourrisson ne serait privé de la surveillance médicale.

Enfin, en ce qui concerne le paiement du salaire des nourrices, la loi se bornait à placer ces créances au nombre des créances privilégiées énumérées à l'article 2101 du Code civil. C'était là une garantie bien inférieure à celles qui existaient dans l'ancien droit. On se souvient que jusqu'à la disparition de la Direction municipale des nourrices, les salaires nourriciers avaient fait l'objet de garanties particulières : l'Ordonnance de 1715 permettait aux nourrices de réclamer leurs salaires par l'intermédiaire du lieutenant général de police, dont la sentence pouvait entraîner la contrainte par corps. Plus tard, on était allé jusqu'à rendre exclusivement responsable vis-à-vis d'elles les directeurs du bureau général des nourrices — cette responsabilité fut successivement limitée à 10, puis à 15, puis à 20 francs par mois.

Les nourrices n'ont donc pas trouvé dans la loi de 1874 des garanties suffisantes pour le recouvrement des sommes qui leur sont dues par les parents de leurs nourrissons. Sans doute, si elles s'adressent à l'autorité administrative lorsque leurs salaires sont impayés, elles peuvent obtenir de celle-ci une intervention officieuse auprès des parents... mais lorsque ces derniers s'obstinent dans leur mauvais vouloir, elles n'ont d'autre ressource que d'entamer des poursuites — ce qui est toujours long et fréquemment inefficace.

Quoi qu'il en soit, la loi Roussel apportait une amélioration certaine au sort des nourrissons. Si elle n'a pas toujours atteint son but, c'est moins du fait de ses imperfections, que du fait de la façon défectueuse et incomplète dont elle fut appliquée.

Mais son plus haut mérite est peut-être d'avoir fondé la protection moderne de la première enfance, en affirmant

pour la première fois que certains enfants en bas âge doivent, pour leur sauvegarde, être placés sous la surveillance de l'autorité publique, et que cette surveillance doit être exercée par des médecins. C'est en partant de ces principes que toute l'évolution législative de ces soixante dernières années a été accomplie.

DEUXIÈME PARTIE

L'évolution de la législation protectrice de l'enfance entre 1874 et 1935.

CHAPITRE PREMIER

La lutte contre la misère et l'ignorance des mères. Les premières consultations de nourrissons. La loi du 27 juin 1904 (art. 3, 7 et 27).

Les grands espoirs qui furent fondés sur la loi Roussel ne se justifièrent malheureusement pas. Il fallut bien reconnaître que les statistiques de mortalité infantile n'avaient pas baissé au cours des vingt années qui suivirent la promulgation de la loi.

Il est vrai que ses dispositions ne furent appliquées que très lentement, et qu'elle mit plus de trente ans à briser les résistances qui lui étaient partout opposées : intérêts locaux, routines, manque de crédits, etc... Cependant, elle fonctionnait malgré tout dans de nombreuses régions, et aurait pu produire des résultats plus favorables, semblait-il.

S'il n'en fut pas ainsi, c'est parce que l'éloignement de l'enfant de sa mère n'est pas la seule cause de mortalité infantile, et le fait d'être élevé par ses parents ne met pas un enfant à l'abri de tous les dangers.

On eut longtemps tendance à croire cependant que l'en-

fant resté dans sa famille ne nécessitait jamais la protection de l'autorité publique, ses parents étant ses protecteurs naturels et ayant seuls des droits sur lui. Dans une thèse où il se montre le chaleureux défenseur de l'intervention publique en faveur des nouveau-nés, M. Dreyer-Dufer écrivait encore en 1900 : « L'action du législateur ne doit s'arrêter qu'au seuil du foyer maternel. »

Pourtant, auprès de sa mère, l'enfant court encore des risques. Celle-ci peut, en effet, être dénuée de ressources au point de ne pouvoir lui donner le nécessaire, — elle peut être complètement ignorante des soins dont il a besoin ou se trouver elle-même dans un état de santé qui constitue un danger pour lui, — elle peut même être une mère indigne et compromettre, au moins par sa coupable négligence, la santé, sinon la vie de son enfant.

Comment une mère dans une extrême misère pourrait-elle en effet assurer le développement normal de son enfant ? Sous-alimentée ou soumise à un travail au-dessus de ses forces pendant sa grossesse, elle risque déjà de ne mettre au monde qu'un enfant débile. Si elle le nourrit au sein, son lait peut n'avoir pas les qualités désirables, et l'achat de ce qui est nécessaire à l'alimentation artificielle de l'enfant lui sera sans doute difficile, voire impossible. En outre, elle a trop souvent pour logement un taudis, où le nouveau-né souffrira des températures extrêmes, de la malpropreté, d'une aération insuffisante. S'il résiste, l'enfant élevé dans de mauvaises conditions se développera mal, sera plus exposé à la maladie, et risquera de rester toute sa vie un déficient.

L'ignorance de la mère est à peine moins dangereuse. La bonne volonté ne peut lui éviter ces imprudences, ces préjugés, dont l'enfant est trop souvent victime. Alimentation

mal comprise, mal réglée, absence de précautions contre les maladies microbiennes, méconnaissance de symptômes graves : la mère la plus dévouée peut ainsi laisser mourir son enfant en bas âge, ou tout au moins compromettre sa santé et son développement.

Or, contre l'ignorance et la misère de la mère, la loi Roussel « sur la protection des enfants du premier âge », ne prévoyait rien, puisqu'elle limitait sa protection à ceux que leur mère n'élève pas... Bien des années devaient encore s'écouler avant que la protection des enfants contre le manque de ressources et l'ignorance des parents soit réalisée par le législateur.

*
* *

En cette matière, le mouvement législatif fut, comme toujours, précédé par le mouvement des idées. Celui qui devait provoquer l'éclosion des grandes lois sociales du xx^e siècle en faveur de l'enfance, a pris naissance à l'Académie de Médecine, qui, déjà, avait, on s'en souvient, inspiré la législation de 1874. L'insuffisance des résultats obtenus y fit l'objet de suggestions qui devaient peu à peu être réalisées — soit par la loi, soit par l'Administration.

L'Académie de Médecine devait ainsi se faire l'ardent propagateur d'un instrument de protection de la première enfance qui est maintenant entré dans la pratique courante et compte parmi les plus efficaces ; nous voulons parler de la consultation de nourrissons.

Qu'est-ce donc que la consultation de nourrissons ?

« Pour créer une consultation de nourrissons, — écrivait Jonnart dans sa préface du *Nourrisson* de Budin, — trois choses suffisent : une balance, un appareil à stériliser le

lait, et le dévouement d'un médecin. » Cette simple organisation, ouverte gratuitement à toutes les mères, a pour but d'écarter des enfants nouveau-nés tous les dangers dus à l'ignorance et aux soins maladroits.

La première consultation de nourrissons a été fondée par le P^r Budin, en 1892, Médecin à l'Hôpital de la Charité ; c'est à la Maternité de cet établissement qu'il fonda un service de consultations gratuites, hebdomadaires, pour les nourrissons nés dans cet hôpital. Il devait ensuite fonder des services identiques, à la Maternité en 1895, et à Tarnier en 1898.

Le département de la Seine ne tarda pas à faire bénéficier les enfants placés sous sa sauvegarde de l'institution nouvelle. Sur la proposition de M. Paul Strauss, le Conseil général de la Seine créa, par délibération du 20 décembre 1894, une consultation de nourrissons avec distribution gratuite de lait stérilisé, pour les enfants dont les mères recevaient le secours temporaire préventif d'abandon. C'était là une mesure particulièrement opportune, ces enfants se trouvant, par suite de l'indigence de leur mère et de son isolement, plus exposés que les autres. L'Assistance publique de Paris devait par la suite créer nombre d'établissements de cette nature, soit dans ses hôpitaux, sous le nom d' « Instituts de Puériculture », soit dans ses services de secours aux enfants, dont elle complétait ainsi l'action de la manière la plus efficace.

Les œuvres privées de leur côté s'inspirèrent bientôt de l'initiative de Budin. La première consultation de nourrissons privée, « la Goutte de lait de Belleville » fut fondée en 1893 par le D^r Variot, et dès 1905, le Professeur Budin pouvait écrire que 189 établissements de cette nature avaient été fondés, fournissant ainsi la preuve de la valeur de sa conception.

Le succès rencontré par les consultations de nourrissons les désignaient donc à l'attention des pouvoirs publics comme moyen de protection de la première enfance. Mais si plusieurs textes officiels ont effectivement fait appel à leur action dès leurs premières années d'existence, aucune loi n'a malheureusement réglementé leur création et leur fonctionnement, ni imposé leur utilisation...

A côté de l'Académie de Médecine — souvent d'ailleurs à son instigation et sous son patronage — des organismes se fondèrent, dont l'objet était la protection de la première enfance. Il faut faire une place toute spéciale à la Ligue contre la mortalité infantile (devenue en 1922 le Comité national de l'Enfance) fondée en 1902 par Théophile Roussel, l'auteur de la loi de 1874, Pierre Budin, le créateur des consultations de nourrissons, et Paul Strauss, le promoteur des principales lois de protection de l'enfance du xx^e siècle.

C'est grâce à l'action vigoureuse et continue des fondateurs de cette Ligue et de leurs collaborateurs, que le mouvement législatif en faveur de la première enfance allait reprendre essor. Les remarquables travaux de la Ligue sur la mortalité infantile et les remèdes à y apporter déterminèrent le législateur à entreprendre la lutte contre l'ignorance et la misère, ces « grandes pourvoyeuses de la mortalité infantile », a dit M. Paul Strauss.

*
* *

Ce fut tout d'abord la loi du 27 juin 1904, réorganisant le Service des Enfants assistés, qui devait permettre une action énergique et générale en faveur des enfants les plus exposés.

Il n'est guère en effet de nouveau-nés réellement plus

menacés dans leur santé et même dans leur existence, que ceux qui naissent en dehors du mariage, d'une mère dépourvue de ressources et abandonnée.

Donner à cette mère, lorsqu'ils lui font défaut, les moyens matériels nécessaires pour élever son enfant, constitue une efficace protection de ce dernier, à condition toutefois que la mère ne soit pas ignorante.

Aussi, le secours à lui seul ne suffit-il pas. Il le faut compléter par une surveillance régulièrement établie, exercée par des personnes d'une compétence éprouvée, destinée à faire surtout l'éducation de la mère,

Avant la loi de 1904, les pouvoirs publics s'étaient bien préoccupés de secourir les « filles-mères » : mais il ne s'agissait guère que de leur donner une allocation en argent pour éviter qu'elles abandonnent leur enfant... La loi du 28 juillet 1793 avait institué des asiles d'accouchement pour les filles-mères et prévu des secours en leur faveur : mais elle ne fut jamais appliquée... Si, dès le début du xix^e siècle, les Conseils Généraux avaient spontanément voté des crédits à cet effet, ce n'était qu'en 1869 qu'une loi de finances avait placé ces dépenses au nombre des dépenses du service des enfants assistés : mais aucune disposition légale n'avait été prise relativement à la surveillance et à l'éducation des enfants ainsi secourus. Le besoin de protection de ces derniers avait cependant été aperçu par certaines collectivités : c'est ainsi qu'en 1878 le Conseil général de la Seine autorisait l'Administration de l'Assistance publique à créer un corps de dames déléguées dont la mission était de visiter régulièrement les enfants en faveur desquels un secours temporaire était alloué, afin de contrôler l'usage fait dudit secours, de guider et de conseiller les mères bénéficiaires.

C'est seulement la loi du 27 juin 1904 qui organisa enfin

la protection des enfants de mères délaissées et sans ressources, par le double moyen de l'allocation d'un secours et de l'organisation d'une surveillance éducative. Elle dispose que « les enfants dits secourus... sont sous la protection de l'autorité publique » (art. 2).

Quelles sont, en dehors de l'attribution du secours, les caractéristiques de la protection ainsi instituée ? Le texte légal est fort peu explicite : il précise simplement (art. 27) que « tout enfant secouru... est l'objet d'une surveillance qu'exercent les inspecteurs et sous-inspecteurs de l'Assistance publique. Les visites ont lieu à domicile ».

Mais si les termes de la loi ne nous éclairent pas suffisamment, on doit, pour définir la protection nouvelle, rechercher l'esprit qui animait à cette époque le Parlement et l'Administration, et dont on trouve la manifestation dans divers textes antérieurs et postérieurs à la loi.

A ne considérer que le texte légal, cette protection semble présenter un caractère strictement administratif, et être dénuée de toute préoccupation médicale, consistant en une simple surveillance exercée par des agents de l'Administration.

Comment, cependant, ne pas être frappé par un rapprochement de textes parlementaires, qui nous semble éclairer les intentions réelles du législateur de 1904 ?

Dès le 3 décembre 1903, en effet, le Sénat avait voté une résolution invitant le ministre de l'Intérieur à porter à la connaissance des Conseils généraux un rapport de M. Pierre Budin à l'Académie de Médecine sur la mortalité infantile, et à recommander « aux Préfets, *Inspecteurs* et médecins du service des enfants assistés et des enfants du premier âge », de se faire « les propagateurs des consultations de nourrissons, gouttes de lait et de toutes œuvres similaires d'assistance maternelle et de patronage des nouveau-nés ».

Déférant à cette invitation à la veille de la promulgation de la loi nouvelle, le ministre de l'Intérieur, par une circulaire en date du 25 mai 1904, recommandait aux Administrations départementales la lecture du rapport dans lequel le Pr Budin avait affirmé que « plus de la moitié des maladies sévissant sur de jeunes enfants et entraînant des décès, sont des maladies évitables ». Et le ministre, après avoir signalé les bienfaisants résultats obtenus avec l'aide des consultations de nourrissons créées sur l'initiative de Budin, terminait ses instructions en ces termes : « Il convient que l'Administration, entrant dans les vues du Sénat, s'applique à favoriser l'extension et la diffusion des Consultations de nourrissons. »

Il était donc du devoir des Inspecteurs de l'Assistance publique, de prescrire la fréquentation des consultations aux mères des enfants placés sous la protection de l'Administration. Un certain nombre de Conseils généraux ont d'ailleurs fait de cette fréquentation, lorsqu'elle est possible, la condition du maintien du secours. Nous avons vu aussi que le Conseil général de la Seine n'avait pas attendu les suggestions parlementaires ou ministérielles et que dès la fin du siècle dernier, c'est-à-dire bien avant la loi du 27 juin 1904, il avait créé des consultations de nourrissons spécialement destinées à la surveillance médicale des enfants dont les mères bénéficient du secours préventif d'abandon.

Si donc la loi de 1904 n'a pas prescrit formellement la surveillance médicale des enfants secourus, on peut dire que cependant une telle surveillance est bien conforme à l'esprit de cette loi, que traduit, dans les termes suivants, la circulaire ministérielle du 15 juillet 1904 relative à son application :

L'Administration aura-t-elle fait tout son devoir à l'égard de l'enfant, lorsqu'elle sera arrivée, par l'allocation d'un secours de premier besoin, d'une layette et d'un large subside mensuel, à déterminer la mère à renoncer à l'abandon ? Non, il lui restera encore, et ceci est très important, à prêter son appui moral à la mère, soit directement en l'aidant à trouver du travail, en lui donnant des conseils au sujet de l'hygiène et de l'alimentation de l'enfant, soit indirectement en la mettant en relations avec des œuvres qui la prendront sous leur protection et l'assisteront matériellement et moralement. Quoiqu'il reste sous la tutelle et sous la direction de sa mère, l'enfant doit bénéficier (l'art. 2 est formel) de la protection de l'autorité publique.

Qui donc, sinon le médecin, pourrait guider la mère au sujet de l'hygiène et de l'alimentation de l'enfant ? Le caractère à la fois médical et social de la protection instituée par la loi de 1904 en faveur des enfants secourus élevés par leur mère ne nous paraît donc pas pouvoir être mis en doute.

On peut seulement regretter que cette protection ait été considérée, avant le décret-loi de 1935, comme un complément du secours dont elle devait partager le sort, d'où cette conséquence qu'une cause sociale, telle qu'une augmentation de ressources, pouvait entraîner avec la suppression du secours, la fin d'une surveillance médico-sociale restée très nécessaire.

Ce n'en était pas moins un progrès important, non seulement par l'extension de la protection à une nouvelle catégorie d'enfants, mais plus encore par le caractère nouveau de cette protection, mieux adaptée aux besoins de l'enfant, plus efficace par conséquent, et franchissant cette fois le seuil du foyer familial.

CHAPITRE II

L'extension de la protection à la période anténatale. La loi des 17 juin et 30 juillet 1913 sur l'assistance aux femmes en couches. La loi complémentaire du 24 octobre 1919 sur l'allaitement maternel.

Le législateur devait bientôt réaliser un nouveau progrès non moins important, par l'institution de la protection anténatale.

Jusqu'au commencement du ^{xx}^e siècle, aucune loi ne s'était préoccupée du sort de l'enfant avant sa naissance. On semblait en cette matière avoir oublié l'adage latin *Infans conceptus pro nato habetur...* Et pourtant, son application ne se justifie pas moins ici qu'en droit civil...

L'ignorance, la misère et la maladie de la mère peuvent mettre en effet en danger l'enfant simplement conçu, et dans bien des cas il importe pour la sauvegarde de sa santé et même de sa vie, que la protection s'exerce dès la période anténatale.

La science médicale a mis en lumière la forte proportion des décès de nouveau-nés dus à la débilité congénitale et à la naissance prématurée — résultant l'une et l'autre fréquemment d'une mauvaise hygiène de la grossesse ou du travail intensif des femmes jusqu'au moment de leur délivrance. Guillon et Guilhaud, dans le *Traité de Pathologie médicale et de thérapeutique appliquée*, écrivent que « le

surmenage physique et l'absence de repos de la mère ont une importance de premier ordre, du fait qu'ils peuvent causer, dans de nombreux cas, la naissance prématurée de l'enfant, qui aboutit toujours pour lui à une plus grande fragilité vitale... c'est surtout... au cours des derniers mois de la grossesse qu'il faut à la fois protéger et la mère et l'enfant. » Ces mêmes auteurs citent l'opinion du Pr Couvelaire, pour qui la débilité congénitale « qu'entraîne le surmenage physique est devenue de plus en plus fréquente dans les agglomérations urbaines et les centres industriels ».

Mais il ne suffit pas de connaître les causes du mal : il convient d'appliquer les remèdes. Il ne suffit pas de prescrire le repos à la future mère : il faut encore lui donner les moyens de l'observer. Jusqu'alors, le législateur n'avait rien fait pour le lui permettre. Il s'était borné à assimiler l'accouchement à une maladie, dans la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, ce qui avait seulement permis aux mères indigentes d'obtenir les soins d'un praticien au moment de leur délivrance, soit dans un établissement hospitalier, soit à domicile.

L'administration avait bien ouvert des asiles, où les femmes sans ressources pouvaient être admises au huitième mois de leur grossesse : mais seules les mères qui pouvaient quitter leur foyer ou leur emploi étaient susceptibles d'en profiter.

Dès 1903, M. Paul Strauss avait présenté une proposition de loi tendant à permettre le repos des femmes en couches... C'est seulement le 17 juin 1913 que cette proposition aboutit. Dans l'intervalle, la loi du 27 novembre 1909 avait autorisé la femme enceinte à quitter son travail pendant huit semaines consécutives, sans que cette interruption puisse être, pour l'employeur, une cause de rupture du contrat de

travail — ce qui était un progrès, mais n'améliorait pas cependant la situation de la femme sans autre moyen d'existence que son salaire.

La loi du 17 juin 1913 est venue enfin apporter la vraie solution au problème, en rendant obligatoire le repos de huit semaines au moment de l'accouchement, et en allouant pendant ce temps à la femme une indemnité égale à la moitié de son salaire. Elle dispose en outre que l'octroi et le maintien de cette indemnité sont subordonnés, 1^o à la cessation de la profession habituelle, 2^o à l'observation de tout le repos effectif compatible avec les exigences de la vie domestique, 3^o au fait que la bénéficiaire « prend pour son enfant et pour elle-même les soins d'hygiène nécessaires, conformément aux instructions que lui donnera à cet effet la personne désignée par le Bureau d'assistance » (art. 4). (A Paris, la désignation est faite par le Préfet de la Seine, sur présentation du Directeur général de l'Assistance publique. Décret du 30 décembre 1913, article 4.)

La loi permet, d'autre part, de charger du versement des allocations et de la surveillance légale, des Œuvres de Mutualité maternelle et d'assistance privée, lesquelles choisissent parmi leurs membres les visiteuses des femmes en couches.

Quel que soit le système adopté, les visiteuses n'ont à justifier préalablement d'aucune compétence spéciale.

Sans doute ne s'agit-il en principe que de s'assurer du repos de l'assistée, et de lui donner des conseils d'hygiène, cela pendant une période très courte.

Mais cette période est particulièrement importante pour la vie de l'enfant, car c'est celle où il est le plus fragile... On eût donc aimé voir la loi confier la surveillance à des visiteuses pourvues de connaissances éprouvées en puéricul-

ture, au lieu de faire appel simplement à des personnes de bonne volonté, dont le savoir peut n'être pas à la hauteur du dévouement.

Si le législateur ne s'est pas montré plus exigeant pour les conditions à requérir des visiteuses et s'est contenté de « bénévoles », c'est vraisemblablement pour réduire au minimum les dépenses d'application de la loi : « il ne s'agit pas de créer des fonctionnaires nouveaux », est-il dit dans la circulaire ministérielle du 9 août 1913... Du reste, ce qu'il avait cherché avant tout, c'était d'assurer à une femme enceinte les moyens de se reposer effectivement. La circulaire précitée expose d'ailleurs fort exactement que c'est *par le repos* que le besoin de protection de la mère et de l'enfant se trouve réalisé :

L'intention du législateur est manifeste. A l'heure où le problème de la natalité se pose d'une façon si pressante, il a voulu que la mère et l'enfant auquel elle va bientôt donner le jour ou qui vient de naître d'elle, reçoivent une protection effective. Grâce au repos de la mère avant les couches, l'enfant aura plus de chances de venir à terme, avec un poids normal, une constitution plus forte. Grâce au repos de la mère pendant les quatre semaines qui suivent, l'enfant aura plus de chances aussi de recevoir, avec l'allaitement maternel, tous les soins dont il a besoin.

Cependant, les bienfaits du repos ne sont pas les seuls que la loi peut procurer aux mères : elle leur apporte des possibilités de soins efficaces et de précieux conseils.

Avant la naissance en effet, la mère est obligée de se faire examiner par un médecin ou une sage-femme, pour fournir un certificat justifiant sa demande d'assistance. Elle sera ainsi amenée à s'adresser, dans les grandes villes no-

tamment, à une « consultation prénatale », un des meilleurs instruments de protection des futures mères.

S'inspirant des mêmes principes que la consultation de nourrissons, la consultation prénatale pratique la médecine préventive et s'efforce de dépister les maladies transmissibles : elle procède à l'examen régulier des femmes enceintes, même en dehors de tout symptôme alarmant. La femme dont la grossesse est normale reçoit les conseils nécessaires pour parvenir heureusement à sa délivrance, La femme dont l'état présente des anomalies, celle chez qui les examens de dépistage ont décelé une tare, sont dirigées sur les services susceptibles de les traiter. De la sorte, il est souvent possible de faire naître à terme, et sain, un enfant qui aurait été un prématuré, un débile ou un malade — ou qui même ne serait pas né viable — si sa mère était demeurée dans l'ignorance du danger qui le menaçait et n'avait pas reçu les soins voulus.

D'autre part, la surveillance exercée sur les femmes au moment de leur accouchement permet d'agir utilement sur elles pour les déterminer à conserver leur enfant et à l'élever elles-mêmes en l'allaitant toutes les fois où cela est possible et souhaitable.

En dépit des légères critiques que peut inspirer le système de surveillance qu'elle institue, nous tenons la loi du 17 juin 1913 pour une loi d'une efficacité certaine et d'une importance sociale considérable.

Son action, limitée primitivement aux seules femmes salariées, a été étendue par la loi du 2 décembre 1917, aux femmes non salariées : de sorte que toutes les femmes en couches peuvent maintenant en bénéficier, à la seule condition d'être « dépourvues de ressources suffisantes ».

Deux ans plus tard, M. Paul Strauss obtenait du Parle-

ment le vote de la loi du 24 octobre 1919, dite « loi sur la protection des mères qui allaitent leur enfant », dont l'objet est d'encourager l'allaitement maternel, reconnu le plus favorable à l'enfant, et d'assurer à celui-ci les soins d'hygiène nécessaires,

Cette loi institue pour les mères qui ont obtenu l'assistance aux femmes en couches (1), et qui allaitent leur enfant au sein, le bénéfice, pendant une année, d'une allocation mensuelle, subordonnée — comme l'allocation d'assistance aux femmes en couches — au fait « qu'elles prennent, pour leur enfant et pour elles-mêmes, les soins d'hygiène nécessaires, conformément aux instructions qui leur seront données... »

Les moyens de contrôler la façon dont ces conditions sont remplies « peuvent varier », dit la circulaire ministérielle relative à l'application de la loi, « mais celui dont l'usage paraît devoir être le plus fréquent consiste dans le témoignage des dames-visiteuses ». C'est-à-dire que ce sont les personnages ayant visité la femme en couches qui visiteront la mère-nourrice : on voit combien il serait important que ces personnes fussent compétentes en puériculture, pour que cette surveillance, d'une durée cette fois appréciable, eût son maximum d'efficacité.

Mais la circulaire ministérielle contient une disposition plus heureuse, puisqu'elle décide :

Il conviendra d'ailleurs, partout où il existe des consultations de nourrissons, de considérer la présentation régulière de l'en-

(1) Cette condition ayant été supprimée par un décret-loi du 30 octobre 1935, l'allocation mensuelle de la loi du 24 octobre 1919 peut être accordée maintenant aux mères qui n'ont pas obtenu le bénéfice de l'assistance aux femmes en couches.

fant à ces consultations, comme faisant partie des soins d'hygiène auxquels est subordonné le droit à l'assistance.

Il devait d'ailleurs être officiellement fait appel à ces organismes par la loi de Finances du 30 avril 1921, qui disposa :

Les allocations d'assistance aux femmes en couches et les primes d'allaitement pourront être distribuées aux intéressées par l'intermédiaire des consultations de nourrissons municipales, départementales, dépendant d'établissements publics ou privés agréés à cet effet.

Spécialement destinée à encourager l'allaitement maternel, la loi du 24 octobre 1919 n'a pas étendu sa protection aux enfants nourris artificiellement par des mères ayant bénéficié de l'assistance aux femmes en couches. Il est regrettable que les enfants de cette catégorie, qui courent plus de risques que les enfants nourris au sein, restent en dehors de toute protection légale.

CHAPITRE III

Aperçu des diverses autres lois ayant concouru à la protection de l'enfance en bas âge.

En dehors des deux importantes lois de 1904 et de 1913, que nous considérons comme ayant eu une part prépondérante dans l'évolution de la protection des enfants du premier âge en France de 1874 à 1935, il en est qui pendant la même période ont apporté un précieux soutien à la protection de la première enfance — soit en favorisant l'allaitement maternel, soit en augmentant les ressources de la famille, soit en permettant de soustraire l'enfant à un milieu dangereux pour lui.

C'est ainsi que pour faciliter aux femmes qui travaillent l'allaitement de leur enfant, la loi du 5 août 1917, accorde aux mères-nourrices la faculté d'interrompre leur travail deux fois par jour, pendant 30 minutes chaque fois. Elle dispose en outre que les chefs d'établissements occupant plus de 100 femmes de plus de quinze ans, peuvent être mis en demeure d'installer à proximité des ateliers ou bureaux, une chambre d'allaitement, où sont gardés, pendant les heures de travail, les enfants du personnel féminin nourris au sein.

Plusieurs lois ont contribué à augmenter les ressources de la mère, lui permettant ainsi de donner de meilleurs soins à l'enfant. Nous citerons :

1° La loi du 15 juillet 1893 sur l'Assistance médicale gra-

tuite — déjà citée à propos de l'assistance aux femmes en couches — a permis aux mères indigentes de faire soigner sans frais leurs enfants en cas de maladie.

2° La loi du 14 juillet 1913, a institué, en faveur des familles nombreuses « dont les ressources sont insuffisantes » — lesquelles peuvent comprendre, et en fait comprennent assez fréquemment, un enfant en bas âge — des allocations mensuelles proportionnées au nombre des enfants. Cette loi préconise aussi la création de Comités de Patronage, chargés de donner aux parents bénéficiaires des conseils d'ordre et d'hygiène.

3° La loi du 24 juillet 1923, dite Loi d'encouragement national aux familles nombreuses, est de même nature que la précédente, mais s'applique plus libéralement, en ce sens que le bénéfice en est obtenu avec des charges moindres, aux familles non passibles de l'impôt sur le revenu. Toutefois, les enfants légitimes donnent seuls droit aux allocations d'encouragement.

4° La loi du 12 mars 1932 n'a pas le caractère d'une loi d'assistance : elle a pour but d'assurer aux salariés le paiement, par l'intermédiaire des Caisses de compensation auxquelles doivent s'affilier les employeurs, de majorations de salaire proportionnées au nombre d'enfants à charge.

Il faut faire une place à part à la loi du 30 avril 1930 sur les Assurances Sociales.

Cette loi intéresse toutes les catégories de travailleurs en dessous d'un certain salaire. Les dispositions relatives à l'Assurance-Maternité procurent aux mères de famille des avantages analogues mais supérieurs, à ceux accordés par les lois d'assistance de 1913 et de 1919 (avec lesquels ils ne peuvent d'ailleurs se cumuler) et ont ainsi une influence des plus bienfaisantes sur le sort des nouveau-nés.

En effet, la femme salariée immatriculée aux assurances sociales a droit, en interrompant son travail pendant cette période, à une allocation journalière six semaines avant et six semaines après ses couches : soit pendant quatre semaines de plus au total que les bénéficiaires de la loi de 1913. Cet accroissement de la période de repos ne peut que favoriser l'achèvement de la grossesse et l'accomplissement des devoirs maternels. En outre, la mère est encouragée à l'allaitement du nouveau-né par l'attribution d'une prime mensuelle élevée versée pendant neuf mois.

La loi subordonne le bénéfice de ces diverses prestations à l'observation des règles d'hygiène prescrites par les règlements des Caisses d'affiliation.

D'une manière générale, ces règlements imposent aux futures mères l'obligation de subir un certain nombre d'examens médicaux au cours de leur grossesse, en vue du dépistage des maladies héréditaires notamment. Ensuite, si l'enfant est élevé par la mère, il doit être présenté régulièrement à une Consultation de nourrissons.

Il y a, on le voit, parallélisme entre les mesures de protection prises au titre des Assurances Sociales et celles instituées par l'Assistance publique.

L'action des Assurances Sociales en cette matière est évidemment féconde, en raison du nombre élevé des mères affiliées.

Aucune des lois mentionnées jusqu'alors comme ayant apporté un utile concours à la protection infantile ne permet d'exercer celle-ci à l'encontre des parents. Toutes ont pour objet de les seconder, sans jamais porter atteinte à leur autorité, dans l'accomplissement de leur devoir naturel de protection envers leur enfant, qu'il s'agisse d'instituer une surveillance spéciale auprès de celui-ci lorsqu'ils le font

élever hors de leur domicile, ou de leur fournir les moyens de l'élever eux-mêmes dans les conditions les plus favorables pour la sauvegarde de sa santé.

Il arrive cependant que l'enfant a besoin de protection contre la malveillance ou la simple négligence de ses propres parents, surtout lorsqu'il est en bas âge et que le défaut de soins peut compromettre gravement et rapidement sa santé.

Pendant longtemps, la puissance paternelle est demeurée intangible, et on est resté désarmé contre l'incurie des parents. Mais dans ce domaine aussi, une évolution s'est produite en faveur de l'enfant.

Une première loi, du 24 juillet 1889, sur la Protection des Enfants maltraités et moralement abandonnés, a introduit dans notre législation la déchéance — obligatoire ou facultative — de la puissance paternelle.

A vrai dire, cette loi fut d'un faible secours pour la sauvegarde des enfants du premier âge menacés par la négligence de leurs parents. Des faits graves permettaient seuls en effet de déterminer l'action des tribunaux, et d'autre part les juges hésitaient souvent à prendre une mesure aussi importante que la déchéance complète des parents. Enfin, les enfants en bas âge ne bénéficiaient guère de la loi que par occasion, les faits susceptibles d'entraîner la déchéance étant plutôt de nature à être exercés vis-à-vis d'enfants déjà âgés de quelques années.

Les choses sont cependant restées en cet état jusqu'au vote de la loi du 15 novembre 1921, qui décida, notamment, que les parents « qui compromettent, par de mauvais traitements, par des exemples pernicieux d'ivrognerie habituelle ou d'inconduite notoire, *par un défaut de soins* ou par un manque de direction nécessaire, soit la santé, soit la sécurité, soit la moralité de leurs enfants ou d'un ou de plusieurs

de ces derniers », pouvaient être déchus ou « privés de tout ou partie de leurs droits de puissance paternelle à l'égard de l'un ou de quelques-uns de leurs enfants ».

Cette fois, la loi est d'une application beaucoup plus facile, puisqu'il est possible de ne priver les parents que d'une partie de leurs droits, et sur certains de leurs enfants seulement : le juge hésite beaucoup moins à prononcer le retrait du droit de garde que la déchéance — et en ce qui concerne le tout-petit, c'est le principal.

D'autre part, le fait que le « manque de soins » peut à lui seul justifier l'intervention judiciaire, permet d'agir aisément en faveur d'un enfant en bas âge et de le retirer des mains de sa mère avant qu'il ne soit trop tard, pour le confier soit à l'Assistance publique, soit à des particuliers ou associations capables de lui assurer les soins nécessaires (et soumis d'ailleurs à une surveillance administrative).

La loi du 15 novembre 1921 est donc venue ajouter à la législation protectrice de l'enfance en bas âge, un moyen d'action fort utile, puisqu'il permet de sauvegarder la santé des enfants menacés par la négligence ou la mauvaise volonté de leurs parents, contre lesquelles ils se trouvaient jusqu'alors dépourvus de toute protection.

TROISIÈME PARTIE

La modification de la loi Roussel.

CHAPITRE PREMIER

La proposition de loi de M. Paul Strauss en vue de la modification de la loi Roussel.

Chacune des lois dont nous venons de donner un aperçu avait un objectif limité, et aucune n'envisageait la conjugaison de son action avec celle d'une autre loi. Il y avait dispersion de mesures protectrices sans aucun lien entre elles. Aussi la nécessité était-elle apparue de coordonner et d'unifier les diverses dispositions légales qui régissaient la protection de la première enfance, et de modifier la loi du 23 décembre 1874, dont les moyens d'action étaient insuffisants et le champ d'action trop restreint.

Le décret-loi du 30 octobre 1935, qui a eu pour objet de réaliser ce programme, s'est assez largement inspiré d'une proposition de loi de M. Paul Strauss antérieurement votée par les deux Chambres, pour que nous estimions devoir en faire précéder l'étude de l'analyse de cette proposition.

* * *

La proposition Strauss maintenait la limite d'âge de deux ans fixée par la loi Roussel à la protection du premier

âge, mais augmentait considérablement, par l'admission de catégories nouvelles, le nombre des protégés.

A l'unique catégorie de la Loi Roussel — enfants élevés moyennant salaire hors du domicile de leurs parents — elle ajoutait :

1° Tous les enfants élevés sans salaire hors du domicile de leurs parents ;

2° Les enfants des nourrices ;

3° Les enfants élevés par leurs parents, dans tous les cas où ceux-ci bénéficient de secours publics ou même de certaines pensions (1).

L'élargissement du cadre de la protection s'accompagnait d'une nouvelle organisation du service, et d'une notable amélioration des moyens de protection, dont le caractère médical s'accroissait.

D'une part, la proposition Strauss décidait que la protection instituée par la loi restait, comme en 1874, confiée dans le département de la Seine au Préfet de Police, mais était placée, dans les autres départements, sous l'autorité du Préfet, au nombre des attributions de l'Inspecteur départe-

(1) Voici l'énumération des protégés, figurant à l'article 1^{er} : 1° Les enfants placés en nourrice, en sevrage ou en garde hors du domicile de leur père, mère ou tuteur légal ; 2° Les enfants dont la mère s'est placée comme nourrice ou a recueilli chez elle un autre enfant pour le nourrir ; 3° Les enfants secourus temporairement, en exécution de l'art. 3 de la loi du 27 juin 1904 et ceux dont la mère reçoit un secours public d'allaitement ; 4° Les enfants dont les mères sont bénéficiaires des dispositions de la loi du 17 juin 1913 sur le repos des femmes en couches ; 5° Les enfants dont les parents ou le tuteur légal sont inscrits sur la liste de l'assistance médicale gratuite ; 6° Les enfants dont les parents sont bénéficiaires de secours publics (hospitaliers, communaux, départementaux, nationaux) ; 7° Les enfants dont les parents sont bénéficiaires de la loi du 31 mars 1919 relative aux pensions militaires, de la loi du 9 avril 1898 et des lois subséquentes concernant les accidents du travail et les maladies professionnelles.

mental de l'Assistance publique, qui, dans la loi Roussel, n'avait qu'un rôle assez modeste, comme membre du Comité départemental et comme fonctionnaire chargé de grouper les documents relatifs à l'exécution de la loi pour en composer les rapports annuels (1).

Dans le projet Strauss, l'inspecteur départemental devait centraliser tous les renseignements concernant l'entrée et la sortie des enfants dans le service et notifier aux maires les nouveaux protégés à inscrire dans leur commune, mais surtout il était chargé explicitement « d'assurer le fonctionnement du service », avec trois catégories de collaborations :

1^o Les médecins-inspecteurs — dont l'institution devenait générale — et qui étaient chargés, sous sa direction, d'« exercer la surveillance prévue par la loi ».

2^o Les consultations de nourrissons, publiques ou privées agréées, désignées « pour assurer la protection des enfants du premier âge ». Ces établissements, qui se trouvaient pour la première fois associés à la surveillance légale, devaient se soumettre au contrôle du service des Enfants Assistés, être en mesure de faire assurer, « par des personnes compétentes », les visites à domicile, et tenir des fiches individuelles mentionnant « l'état de santé et la courbe de poids » des enfants.

3^o Les services d'hygiène du département, les commissions locales — dont l'institution devenait également générale — et « les œuvres privées dûment admises à collaborer avec l'autorité publique ».

D'autre part, les attributions et les obligations des mé-

(1) Ces dernières attributions n'étaient d'ailleurs mentionnées que dans le Règlement d'Administration publique du 23 février 1877.

decins-inspecteurs étaient augmentées et précisées, de façon à surveiller plus efficacement la santé de l'enfant protégé. Cette surveillance s'exerçait différemment selon qu'il existait ou non des consultations de nourrissons agréées dans la commune.

A. — Dans les communes où il n'existait pas de consultations de nourrissons, la première visite du médecin-inspecteur devait avoir lieu dans un délai de trois jours à dater de la réception de l'avis d'arrivée de l'enfant dans la commune ou de son inscription au registre des protégés (1). Ensuite, au lieu d'être uniformément mensuelles pendant toute la durée de la protection, les visites devaient avoir lieu plus fréquemment (tous les 15 jours) pendant les premiers mois de la vie de l'enfant, alors qu'il est plus fragile, et se raréfier pour devenir seulement trimestrielles pendant sa 2^e année.

Le médecin devait en outre s'efforcer de recueillir des renseignements « sur les garanties que réclame l'intérêt de l'enfant », c'est-à-dire ne pas borner son action au contrôle des soins, mais rechercher les moyens d'améliorer le sort de l'enfant.

B. — Dans les communes où il existait des consultations, ces établissements étaient qualifiés pour effectuer à leur siège « les visites de vérification » prévues par la loi, suivant la même périodicité que celle qui vient d'être indiquée pour les visites médicales.

En pareil cas, le rôle du médecin était modifié : les visites à domicile dont il demeurerait chargé auprès « des enfants élevés hors du domicile de leurs parents » devenaient moins nombreuses (une dans les trois jours de l'arrivée de l'enfant,

(1) Le règlement du 23 février 1877, moins rigoureux, fixait un délai de huit jours.

une à la fin du premier semestre, une à la fin de la première et de la deuxième année), mais plus approfondies, et devaient faire l'objet de « rapports documentés » sur l'état et le régime alimentaire de l'enfant, les conditions hygiéniques de l'habitation, la santé de la nourrice et de ceux qui habitent sous son toit.

* * *

A côté de ces dispositions générales, la proposition Strauss édictait un certain nombre de mesures propres à renforcer la protection spéciale des enfants élevés en nourrice, accordant aux nourrices comme aux nourrissons des garanties nouvelles.

Les personnes désirant élever un enfant — moyennant salaire ou non — devaient produire, pour y être autorisées, un certificat médical beaucoup plus détaillé que celui exigé par la loi de 1874. Outre l'aptitude à élever des nourrissons, ce certificat devait préciser que la requérante habitait une maison salubre, et « que ni elle ni aucune des personnes appelées à y cohabiter avec l'enfant n'était atteinte de maladie transmissible »... Les énonciations relatives à la salubrité du domicile de la nourrice étaient déjà exigées par la loi Roussel, mais devaient figurer dans le certificat du maire et non dans celui du médecin. Pour la première fois, il était fait mention de la santé de la famille de la nourrice, ce qui présente un grand intérêt pour la sécurité de l'enfant.

La nourrice sur lieu — c'est-à-dire la nourrice au sein placée chez autrui — devait également justifier par la production d'un certificat médical qu'elle était capable d'allaiter et ne paraissait atteinte d'aucune maladie transmissible, ce qui était aussi une exigence nouvelle.

Ajoutons que le seul médecin qualifié pour délivrer ces certificats était le médecin-inspecteur de la circonscription de la nourrice, et non plus un praticien quelconque choisi par celle-ci.

En outre, pour éviter à l'enfant que les parents envoient en nourrice les dangers d'un voyage intempestif, le médecin de la famille devait attester que celui-ci pouvait être transporté sans danger.

Ces diverses exigences avaient pour objet de protéger le nourrisson, — mais la proposition Strauss se préoccupait en outre de protéger la nourrice contre un risque de contagion de la part de son nourrisson. A cet effet, elle obligeait les parents à faire certifier par un médecin que l'enfant confié à la nourrice — soit pour être emporté chez elle, soit pour être allaité sur place — ne paraissait atteint d'aucune maladie transmissible.

D'autre part, la proposition de loi ne limitait plus le nombre des enfants qui pouvaient être confiés à la même éleveuse, laissant au médecin-inspecteur le soin de le déterminer dans chaque cas. Toutefois, la nourrice au sein ne devait en principe allaiter que son nourrisson, à moins que le médecin-inspecteur ne l'ait autorisée à allaiter en même temps son propre enfant chez autrui. L'âge du dernier enfant de la nourrice au sein était d'ailleurs abaissé de sept à six mois, et même, « exceptionnellement, en présence d'une carence lactée soudaine de la mère, pouvait être autorisé l'allaitement au sein par une nourrice dont l'enfant n'a pas atteint l'âge de six mois ». Ces dernières dispositions étaient rendues possibles par les progrès de l'allaitement artificiel, et surtout par la surveillance maintenant exercée sur l'enfant de la nourrice. La mise en mouvement de cette surveillance était assurée au moyen d'une double déclara-

tion à la Mairie de leur résidence, imposée, l'une dans un délai de 48 heures aux parents du nourrisson élevé au sein, l'autre dans un délai de trois jours à la nourrice sur lieu elle-même.

La proposition Strauss accentuait en outre la sécurité de l'enfant dans son placement, en transférant au médecin-inspecteur les attributions que la loi Roussel avaient confiées aux maires et aux commissions locales, en ce qui concerne les mesures à prendre lorsque la santé et la vie d'un enfant viennent à se trouver en danger : le médecin est évidemment plus qualifié pour prendre de telles dispositions, dont ses fonctions l'ont mis à même de constater la nécessité.

En outre, pour assurer à l'enfant placé en nourrice les soins médicaux nécessaires en cas de maladie, lorsque les parents n'ont pas pris de dispositions pour le faire soigner, la proposition Strauss donnait à la nourrice la faculté, après avoir appelé d'urgence le médecin pour la première visite, de faire admettre son nourrisson dans les services de l'Assistance médicale gratuite, sauf recours ultérieurs de ceux-ci « contre les parents ou le bureau des nourrices ». (Si la responsabilité des parents se conçoit aisément, nous avouons ne pas apercevoir le fondement de celle mise éventuellement à la charge du bureau des nourrices...) De la sorte, aucun enfant malade ne devait plus courir le risque de rester sans soins, comme cela pouvait se produire sous l'empire de la loi de 1874, lorsque la nourrice hésitait à engager des frais médicaux et pharmaceutiques dont elle risquait de conserver la charge, tandis que le Maire n'était pas informé de la maladie du nourrisson en temps utile pour requérir le médecin ainsi que le Règlement de 1877 l'y invitait.

Nous devons également mentionner que la proposition Strauss édictait une réglementation concernant le salaire des

nourrices un peu plus favorable que la loi de 1874 : Au lieu de se borner à faire de ces salaires des créances privilégiées, elle décidait qu'en outre,

En cas de non-paiement du salaire des nourrices ou éleveuses, une tentative amiable est faite par les soins des autorités administratives ou judiciaires auprès des parents, des personnes qui ont effectué des placements, ou des bureaux de nourrices qui ont accompli des placements. Si des nourrices ou éleveuses croient devoir ensuite poursuivre leurs revendications en sollicitant l'assistance judiciaire, le Préfet fait connaître au Procureur de la République les raisons qui paraissent militer en faveur de leur demande.

Ces dispositions étaient d'ailleurs loin de représenter une substantielle garantie.

Enfin, en ce qui concerne les établissements de placement collectif, — dont, on s'en souvient, seul le Règlement de 1877 faisait mention, — la proposition Strauss précisait que la surveillance de l'autorité publique devait s'exercer sur « tout établissement recevant un ou plusieurs enfants en nourrice, en sevrage ou en garde, tels que pouponnières, crèches, chambres d'allaitement... »

* * *

Mais la principale innovation de la proposition Strauss, — en tout cas une de celles qui a été le plus discutée — consistait dans l'institution d'un carnet de croissance, dont devaient être pourvus tous les enfants à leur naissance, qu'ils soient ou non soumis à la protection légale du premier âge.

C'est surtout, d'ailleurs, pour les enfants n'appartenant à aucune des catégories légales de protégés, que ce carnet

présentait de l'importance, car il permettait d'assurer leur protection au sein de la famille. Dans leur cas, il devait en effet mentionner, entre autres renseignements sur leur croissance, leur mode d'alimentation et leur état de santé, les résultats des visites périodiquement effectuées par le médecin de la famille, et être soumis au contrôle du médecin-inspecteur quatre fois au cours de la première année et deux fois au cours de la deuxième année. L'inobservation de ces prescriptions entraînait, comme sanctions, d'abord l'examen de l'enfant par un médecin du service de la protection, puis, en cas de récurrence, l'admission de l'enfant dans le service.

De cette façon se trouvait assurée obligatoirement, par un moyen ou par un autre, la surveillance médicale de tous les enfants sans exception, jusqu'à l'âge de deux ans.

* * *

Telles étaient les principales dispositions d'une proposition de la loi qui avait été longtemps étudiée et mûrie par son auteur, et qui, malgré les critiques dont elle pouvait faire l'objet sur certains points, aurait permis de réaliser un très sensible progrès dans l'organisation légale de la protection des enfants du premier âge.

Par les modifications apportées à la périodicité et à la nature des visites du médecin-inspecteur et le rôle de premier plan donné à celui-ci, par l'association des consultations de nourrissons à la surveillance légale, la proposition Strauss introduisait l'action sociale et la puériculture dans la protection de la première enfance, que la loi Roussel n'avait instituée que sous la forme d'un simple contrôle. Grâce à cette réforme capitale, il devenait possible d'entreprendre une lutte efficace contre l'ignorance et la négligence

des mères aussi bien que des nourrices, et de protéger ainsi nombre de nouveau-nés contre les dangers les plus graves parmi tous ceux qui les menacent.

Malheureusement, la proposition Strauss, votée par le Sénat d'abord, puis par la Chambre des Députés dans sa séance du 13 novembre 1930, ne fut pas promulguée...

Elle n'en fut pas moins l'objet d'une vive attention, et le Gouvernement lui-même s'inspira largement des principes qu'elle renfermait pour préconiser une réglementation susceptible d'améliorer notablement les services de protection déjà existants.

En effet, par une circulaire en date du 15 juillet 1931, — dont nous aurons l'occasion de parler ci-après, — le Ministre de la Santé publique invitait les Conseils généraux à réaliser la création de « Centres de protection maternelle et infantile », en vue d'assurer la surveillance médico-sociale de certaines catégories d'enfants. Ces catégories comprennent notamment toutes celles qu'avait prévues la proposition de loi Strauss, dont la circulaire ministérielle annonçait la mise en vigueur « dans un avenir prochain »...

CHAPITRE II

Le décret-loi du 30 octobre 1935.

Mais au lieu de la loi attendue, ce fut le décret-loi du 30 octobre 1935, qui vint réglementer la protection légale de la première enfance.

Monument législatif assez singulier, le décret-loi de 1935 n'est pas un modèle d'homogénéité.

Il avait pour principal objectif de modifier la loi Roussel dont « les dispositions ont vieilli et ne cadrent plus avec les nécessités actuelles », exposait le Ministre au Président de la République en lui soumettant le texte de son projet (1), et il ajoutait : « le présent décret reprend toutes les dispositions essentielles de la proposition de loi Paul Strauss, qui ont reçu déjà l'approbation du Sénat et de la Chambre des députés ».

Ce programme n'a été qu'imparfaitement rempli : Tout d'abord au nombre des articles de la loi Roussel maintenus sans changement par le décret-loi (2), se trouve l'article 5, qui avait été l'objet de maintes critiques, parce qu'il n'avait institué l'inspection médicale que dans les départements « où l'utilité en est reconnue ».

Il eût mieux valu, certes, faire de l'inspection médicale

(1) *J. O.*, 31 octobre 1935.

(2) Ces articles sont relatifs à l'organisation administrative du service : Préfets, Comités départementaux, Commission locales (art. 2), — au Comité supérieur de la protection (art. 3), — aux statistiques (art. 4, — à l'inspection médicale (art. 5).

une mesure générale et obligatoire dès 1874 ; mais à cette époque la loi de protection ne visait que les enfants élevés en nourrice, et l'industrie nourricière était localisée dans certaines régions. On pouvait donc comprendre sur ce point la restriction du législateur, qui par ailleurs tenait à réduire le plus possible les dépenses d'application à prévoir.

En 1935, la situation est tout autre : La protection ne doit plus rester limitée aux nourrissons, et il s'agit de l'étendre le plus possible. Puisqu'il y aura nécessairement des protégés en grand nombre dans tous les départements, peut-il y en avoir un où l'utilité de l'inspection médicale ne soit pas reconnue... ?

La survivance de l'ancien article 5 dans le nouveau texte peut donc causer quelque surprise — d'autant plus que tel qu'il est libellé, il vise uniquement « les enfants en nourrice, en sevrage ou en garde », alors que la surveillance englobe maintenant d'autres catégories d'enfants. Hâtons-nous d'ajouter que le maintien de cet article suranné restera pratiquement sans conséquences fâcheuses, l'inspection médicale existant depuis longtemps dans tous les départements et la surveillance des nouveaux protégés ne pouvant se concevoir sans son intervention. Il n'en est pas moins regrettable que la modification qui s'imposait ait été omise.

De même que les premiers articles du décret-loi reproduisent sans changement les dispositions de la loi Roussel, les articles 7 à 20 reproduisent à peu près textuellement — mais plus opportunément cette fois — un même nombre d'articles de la proposition Strauss. Une partie des heureuses réformes qui avaient fait l'objet de cette proposition se trouve réalisée de cette façon.

C'est ainsi que sont mises en vigueur toutes les dispositions que nous avons analysées concernant les conditions

du placement des enfants en nourrice, les précautions prescrites pour garantir le nourrisson contre une contagion provenant de sa nourrice ou de l'entourage de celle-ci et pour garantir la nourrice contre l'éventualité d'une maladie transmissible de l'enfant qui lui est confié, les mesures édictées pour assurer la sécurité de l'enfant dans son placement et le faire soigner en cas de maladie, les obligations imposées aux établissements de placement collectif et les garanties accordées aux nourrices pour le recouvrement de leur salaire.

Nous ne revenons pas sur ces réformes, dont nous avons souligné l'opportunité, et qui constituent les meilleures réalisations du décret-loi de 1935...

En dehors des dispositions de la loi Roussel maintenues sans changement et de celles empruntées à la proposition Strauss, il en est une troisième catégorie, par laquelle le décret-loi réalise des innovations plus ou moins complètes.

Il innove entièrement en ce qui concerne la limite de la protection légale, qu'il fixe à l'âge de trois ans, alors que la loi Roussel et la proposition Strauss la limitaient à l'âge de deux ans.

Intervenant sous le signe des économies, on aurait compris qu'il n'effectuât que les réformes les moins onéreuses, mais les plus urgentes...

Au lieu de cela, il réalise une innovation, souhaitable, certes, mais entraînant une très sensible augmentation de dépenses. Nous disons souhaitable, car nous estimons évidemment salulaire la protection de l'enfance pendant une année de plus : mais comme c'est surtout le tout-petit qui est menacé, il était beaucoup plus désirable de perfectionner la protection et de l'étendre à d'autres catégories d'enfants de moins de deux ans, que de la prolonger d'une

année sans l'améliorer, en ne l'imposant qu'à un nombre moins élevé d'enfants.

En effet, le décret-loi de 1935 ne place obligatoirement sous la surveillance de l'autorité publique, à côté des enfants en nourrice, élevés ou non moyennant salaire, et des enfants des nourrices, que deux catégories d'enfants parmi ceux dont les parents reçoivent une aide de la société : ceux dont la mère reçoit, ou un secours préventif d'abandon, ou un secours public d'allaitement. Par contre, il décide que seront soumis à la protection légale :

Les enfants dont les parents ont été condamnés pour mendicité ou aux termes de l'article 2, alinéa 1 de la loi du 1^{er} octobre 1917 sur la répression de l'ivresse publique à une peine correctionnelle ;

Les enfants dont la garde a été retirée aux parents par le tribunal et qui ont été confiés à des tiers ;

Les enfants dont les parents ou l'un d'eux en a fait la demande à la mairie de leur résidence.

Sans doute, il peut être très utile de protéger les enfants dont les parents ont été condamnés ou déchus, — mais la protection de tous les enfants dont les parents sont bénéficiaires de secours publics nous paraît non moins utile... Qu'on ne dise pas que l'omission de cette catégorie d'enfants est sans importance, parce que le nouveau texte donne aux parents la faculté de les faire admettre au nombre des protégés par une simple demande à la mairie de leur résidence : Il est à craindre en effet que ce soit précisément les parents dont les enfants ont le plus besoin de surveillance, qui s'abstiennent d'user de la faculté accordée par la loi... Il n'en reste pas moins que cette faculté, accordée à tous les parents quelle que soit leur situation de fortune, ne peut

avoir que d'heureux résultats, même si elle doit donner lieu à quelques abus.

Pour les enfants déjà placés sous la protection de l'autorité publique par des textes antérieurs (lois de 1904 et 1919 pour ceux dont les parents sont secourus, lois de 1889 et 1908 pour les enfants confiés à des tiers), la protection instituée par le décret-loi de 1935 s'ajoute à celle qui existait déjà, elle ne s'y substitue pas : D'abord parce que ce dernier texte n'a pas prononcé d'autre abrogation que celle des parties de la loi de 1874 contraires à ses propres dispositions, ensuite parce que la protection qu'il institue n'est pas identiquement de même nature et ne poursuit pas exactement le même but que celle qu'avaient organisée les lois antérieures.

La protection hygiénique et médicale prévue par le décret de 1935 est évidemment utile à tous, mais elle peut ne pas suffire pour tous. En effet, certains enfants peuvent avoir besoin d'une surveillance particulière, tels ceux qui font l'objet d'un secours préventif d'abandon, et qui vivent le plus souvent dans un milieu peu favorable, mais susceptible d'être amélioré par une surveillance spéciale bien exercée. Peut-on se borner désormais à protéger ces enfants par une simple surveillance médicale, et les priver de la surveillance sociale qui peut améliorer leur sort ? Certainement non.

Les seules difficultés que pouvait soulever l'application simultanée du décret-loi de 1935 et des lois de protection antérieures étaient des difficultés pratiques, des difficultés de compétence dans les cas où ce n'étaient pas les mêmes autorités qui se trouvaient chargées des mesures prescrites... En vérité, c'était seulement pour le département de la Seine que la question pouvait se poser.

Dans la Seine, en effet, c'était, on s'en souvient, le préfet de police qui était chargé de la protection des enfants placés en nourrice, alors que le Directeur général de l'Assistance publique assurait dans tout le département celle des enfants secourus temporairement en vertu de la loi de 1904, et, dans Paris, celle des enfants dont les mères bénéficiaient du secours d'allaitement prévu par la loi de 1919.

Or, le décret-loi de 1935 confiait au seul préfet de police la protection de toutes les catégories d'enfants qu'il énumérait, parmi lesquels figuraient de nombreux enfants secourus et surveillés médicalement par les soins de l'Assistance publique.

Outre qu'il était déjà peu indiqué de confier à une Administration de police l'exercice d'une surveillance dont le caractère médical est prédominant, c'était exposer les enfants à souffrir d'un conflit possible entre les médecins de cette administration et ceux de l'Assistance publique, dans les cas où les uns et les autres devaient s'occuper simultanément des mêmes enfants.

La loi de Finances du 31 décembre 1936 est venue fort à propos mettre fin à cette situation. L'article 95 de cette loi a dessaisi la Préfecture de Police de la protection des enfants du premier âge dans le Département de la Seine, et l'a confiée à l'Administration Générale de l'Assistance publique, qui est pourvue des services les plus aptes à exercer efficacement la surveillance médicale prévue.

On peut d'ailleurs s'étonner que la proposition Strauss n'ait pas devancé sur ce point la loi du 31 décembre 1936. L'article 2 de cette proposition confiait, nous l'avons vu, le service de la protection des enfants du premier âge dans les départements à l'Inspecteur de l'Assistance publique, déjà chargé du Service des Enfants assistés, avec lequel il offre

tant de connexité, voire de similitude. La plus élémentaire logique semblait donc commander d'appliquer les mêmes principes dans la Seine et de confier le service de la protection du premier âge au Directeur général de l'Assistance publique de Paris, chargé par la loi du 27 juin 1904 du Service des Enfants assistés de ce Département.

Enfin, l'article 6 du décret-loi de 1935 reprend l'idée du Carnet de croissance, que l'article 3 de la proposition Strauss instituait. Mais alors que ce dernier article décrivait minutieusement la forme, le rôle et les conditions d'utilisation de ce carnet, prévoyant également des sanctions lorsqu'il ne serait pas utilisé correctement par les parents d'enfants n'appartenant pas à une des catégories de protégés légaux, le décret-loi se borne à la disposition suivante :

Chaque enfant devra être pourvu à sa naissance d'un carnet de croissance, qui sera disposé en vue de recevoir les renseignements prévus par le Règlement d'Administration publique.

Ce bref article est aussi peu explicite que possible... L'expression « chaque enfant... à sa naissance », semble bien indiquer que le carnet doit être établi pour tous les nouveau-nés sans exception, puisqu'au moment de la naissance, on ne peut savoir si un enfant sera ou non protégé. Mais il est impossible, en l'absence du Règlement d'Administration publique, qui à l'heure où nous écrivons n'est pas encore publié, de soupçonner de quelle manière devra être utilisé ce carnet, auquel la proposition Strauss attachait une importance primordiale, puisque, nous l'avons vu, elle le considérait comme un moyen de contrôle des soins donnés à tous les enfants du premier âge, et comme constituant une surveillance de seconde zone pour ceux qui n'appartenaient pas aux catégories légales de protégés.

La large amputation que le décret-loi de 1935 a fait subir aux dispositions de la proposition Strauss relatives au carnet de croissance, équivaut à sa suppression comme instrument de surveillance... Au moins permettra-t-il de coordonner les efforts de tous ceux qui concourent à la protection de l'enfance et incitera-t-il les mères de famille à l'observation des règles de puériculture !

Ainsi les emprunts effectués à la proposition Strauss par le décret-loi de 1935, n'ont abouti que sur certains points à d'heureuses modifications de la loi de 1874. Combien on doit regretter que ces emprunts n'aient pas été plus nombreux, plus judicieusement effectués et n'aient pas permis de réaliser les réformes législatives qui s'imposaient.

Il est particulièrement déplorable que le décret de 1935 n'ait pas rendu l'inspection médicale légalement obligatoire dans tous les départements, alors que par certaines de ses dispositions il a rendu cette inspection plus nécessaire, en étendant la protection légale à de nouvelles catégories d'enfants. Extension d'ailleurs sans limite, puisque tous les parents, riches ou pauvres, qui élèvent eux-mêmes leur enfant, peuvent maintenant le faire bénéficier gratuitement de la surveillance légale.

Il n'est pas moins regrettable que le Décret-loi ait complètement abandonné les dispositions par lesquelles la proposition de loi Strauss facilitait la coordination des mesures d'assistance et d'hygiène et augmentait l'efficacité de la surveillance, en modifiant le rôle de l'Inspecteur départemental de l'Assistance publique, en appelant les Œuvres à concourir sous sa direction au service de la protection légale et en y associant, sous certaines conditions, les consultations de nourrissons.

En résumé, le décret-loi de 1935 ne réalise qu'une

réforme entièrement originale, mais simple : la prolongation de la protection jusqu'à l'âge de trois ans.

D'autre part, il soumet un nombre indéterminé d'enfants élevés par leur mère à la surveillance organisée par la loi Roussel exclusivement pour les enfants élevés en nourrice, mais ne prend aucune mesure d'adaptation.

Enfin, il donne la consécration de la loi au Carnet de croissance, mais au principe seulement...

C'est évidemment moins qu'on espérait !

QUATRIÈME PARTIE

L'Application des lois de protection.

CHAPITRE PREMIER

L'Action administrative et le concours des œuvres.

Nous n'avons jusqu'ici parlé que des textes, anciens ou modernes, qui ont servi de base à la protection de l'enfance du premier âge. Nous avons exposé les dispositions légales qui conditionnent l'action de la société en cette matière.

C'est à la mise en œuvre de ces dispositions que nous allons consacrer la dernière partie de notre étude : après avoir montré les ressources que peut offrir la législation protectrice, nous allons voir à qui incombe le soin d'y puiser.

Si nous avons eu parfois le regret de constater l'insuffisance de certains textes, au moins allons-nous avoir la consolation d'apercevoir dans le rôle de l'Administration et des œuvres privées une bienfaisante compensation.

Après le législateur, les artisans de la protection sont en effet l'Administration et les Œuvres. Nous attachons à leur double action une grande importance, car les lois — les lois sociales surtout — ne valent que par la manière dont elles sont appliquées, et l'application de celles qui régissent la protec-

tion de la première enfance est particulièrement délicate. S'il faut toujours s'inspirer de la pensée du législateur, il ne faut jamais hésiter à l'interpréter largement en vue d'une action énergique et féconde.

La protection de l'enfance en bas âge ne peut s'exercer d'une façon uniforme, car elle nécessite des mesures variées, appropriées à la situation de chaque enfant.

Lorsqu'il s'agit d'un enfant élevé en nourrice, des mesures d'hygiène et de police sont indispensables à sa protection, mais elles peuvent ne pas suffire : si, par exemple, la mère est dépourvue de ressources et n'acquitte pas ponctuellement le salaire nourricier, la nourrice impayée ou irrégulièrement payée pourra manquer à son tour de ce qui est nécessaire pour acheter le lait du nourrisson, lequel risque de souffrir ainsi, indirectement, du défaut de ressources maternelles.

S'agit-il au contraire d'un enfant élevé par sa mère ? La protection de l'enfant devient alors inséparable de celle de sa mère, surtout, bien entendu, lorsqu'elle l'allait. Mais dans tous les cas, l'hygiène du logis, la santé de la mère, les ressources dont elle dispose, les connaissances qu'elle a acquises en puériculture, sa moralité même, conditionnent la santé du tout petit. Que d'enfants en bas âge ont succombé aux suites d'erreurs de régime, de soins maladroits ou de véritables négligences, imputables à des mères qui s'étaient jugées pleinement capables et libres, en tout cas, d'agir comme bon leur semblait à l'égard de leur propre enfant !

La multiplicité des risques que peut courir un enfant, qu'il soit élevé chez sa mère ou chez sa nourrice, montre que le problème de la réalisation pratique de la protection de l'enfance en bas âge n'est pas simple, et que si les moyens législatifs ne manquent pas pour les résoudre, il faut les

demander tantôt à l'une tantôt à l'autre des lois que nous avons passées en revue.

Sans doute, en étendant à de nouvelles catégories d'enfants la surveillance instituée par la loi Roussel, le décret-loi du 30 octobre 1935 a réalisé un certain progrès, mais un progrès insuffisant, car il ne prescrit aucune disposition pour assurer la coordination de mesures appliquées à des titres différents, et dont la coexistence risque d'être pour le moins inutile.

La proposition de loi Paul Strauss offrait à cet égard une grande supériorité sur le décret-loi du 30 octobre 1935. Elle ne se bornait pas à imposer la protection légale de tous les enfants qui étaient présumés en avoir besoin, en désignant notamment tous ceux dont les parents, à un titre quelconque, bénéficiaient d'un secours public : Elle organisait en outre la surveillance, et indiquait les voies et moyens qui pouvaient permettre la coordination des mesures de protection.

C'est ainsi que dans son article 2, elle prévoyait une organisation dirigée par l'Inspecteur départemental de l'Assistance publique avec le concours des Œuvres privées et que, d'autre part, elle définissait dans ses articles 5 et 6 le rôle que pouvaient jouer les Consultations de Nourrissons, qu'elles dépendent d'une collectivité publique ou d'une œuvre privée.

Fort heureusement, cette partie de la proposition Strauss qui n'a pas eu la bonne fortune d'être transformée en texte légal par le Décret-Loi du 30 octobre 1935, avait eu au moins celle d'inspirer l'Administration supérieure, qui lui avait donné une sorte d'exécution partielle par voie de circulaire.

Les instructions ministérielles du 15 juillet 1931, dont nous avons déjà donné un aperçu, fournissent un plan de

réalisation dans le domaine pratique tout à fait remarquable.

L'organisation préconisée sous le nom de Centre de protection maternelle et infantile, dont le but essentiel est le dépistage de la maladie chez la mère et l'enfant, doit permettre d'assurer la surveillance médico-sociale de tous les enfants auxquels elle s'applique.

Et ces enfants sont tous les protégés, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, placés en nourrice ou élevés par leur mère.

Sans entrer dans le détail de l'organisation technique, nous voudrions signaler quelques-uns des instruments de protection concourant à la formation de ces centres de puériculture, qui nous semblent être parmi les plus efficaces.

Citons en premier lieu le plus ancien : la consultation de nourrissons avec distribution de lait stérilisé pour les enfants que leur mère n'a pu allaiter.

Nous avons dit, à propos de la lutte contre l'ignorance des mères, ce qu'étaient les établissements désignés sous ce nom. Ce sont des œuvres d'hygiène préventive, spécialisées dans la surveillance infantile et jouant le rôle d'école des mères... et des nourrices.

Car jusqu'à ce jour, aucune compétence particulière n'est exigée des nourrices par la législation en vigueur, qui leur demande seulement de justifier de leur aptitude à élever des nourrissons, ce qui n'est pas synonyme.

Aussi, l'expérience de la nourrice risque-t-elle de s'acquiescer au détriment du nourrisson, et a-t-on dû envisager la formation et la surveillance des nourrices par une infirmière-visiteuse.

On est ainsi arrivé à la création d'un autre instrument de

protection : le « centre nourricier surveillé », ou « centre de placement familial surveillé ».

Le centre nourricier surveillé se compose essentiellement d'un certain nombre de familles nourricières groupées dans un cercle territorial assez étroit pour permettre une surveillance constante des nourrissons placés dans ces familles. Cette surveillance est exercée, sous la direction d'un médecin, par une ou plusieurs infirmières-visiteuses, chargées spécialement de veiller à l'application par les nourrices des règles d'hygiène infantile et des prescriptions du médecin relatives à chaque enfant. Dans ces conditions l'élevage de l'enfant est réalisé à l'abri des dangers de l'ignorance et de la négligence, — et les nourrices de ces centres acquièrent rapidement une expérience personnelle suffisante.

Les premiers centres nourriciers surveillés furent créés, en France, en 1905, par l'Œuvre Grancher, comme instrument de lutte contre la tuberculose. Dans la suite, il en fut installé pour les nourrissons sains, par les œuvres privées et par les services d'Assistance publique, de la Seine notamment. Ceux-ci les utilisèrent d'abord pour le placement des enfants abandonnés. Les résultats qu'ils obtinrent furent si remarquables, qu'au mois de décembre 1932, un conseiller général de la Seine, — qui devait devenir plus tard ministre de la Santé publique, — M. Henri Sellier, faisait à la tribune de l'Assemblée départementale cette remarque paradoxale, que la vie d'un enfant était mieux sauvegardée lorsqu'il était abandonné et élevé par le service des Enfants assistés de la Seine, que lorsqu'il restait aux mains de sa mère...

Cette observation fut suivie de la création par le Conseil général de la Seine, de centres nourriciers spécialement destinés aux enfants secourus temporairement.

Ainsi s'est trouvée réalisée l'œuvre de protection infantile la plus complète qui se puisse concevoir, c'est-à-dire la protection au sens le plus large du mot, comprenant tout à la fois l'assistance de la mère, qui ne participe aux frais d'entretien de son enfant que dans la mesure de ses ressources, et la surveillance médicale complète de l'enfant.

Consultation de nourrissons et centres nourriciers surveillés exercent une action médicale d'une importance primordiale, mais celle-ci, pour être réellement efficace, doit être complétée par l'action d'un service social.

Le service social est en effet un troisième instrument de protection particulièrement précieux. Son rôle, qui est en général, selon l'expression de son fondateur le Major Richard C. Cabot, « de s'occuper attentivement de tous les besoins de l'individu, qui pourraient autrement être négligés », consiste, en matière de protection de l'enfance en bas âge, à « contrôler et faciliter l'application à domicile », des règles d'hygiène infantile et des prescriptions médicales (1).

Tous ces instruments de protection sont utilisés aussi bien par les services publics que par les œuvres privées, et font partie des moyens de lutte contre la mortalité infantile que préconise la circulaire ministérielle du 15 juillet 1931.

Cette circulaire prévoit formellement « la participation des œuvres privées susceptibles de collaborer utilement avec l'autorité publique ».

Il nous paraît que c'est là une sage et excellente mesure, qui suppose toutefois une sélection préalable assez rigoureuse :

(1) Franceschini et Hazemann : *La protection de l'enfance et le rôle des infirmières-visiteuses*.

Si parfaitement organisées qu'elles soient, les œuvres privées sont sujettes à des vicissitudes dues tant à l'irrégularité de leurs ressources, constituées souvent par des bonnes volontés qui peuvent se lasser, qu'au changement des personnalités qui sont à leur tête. Elles peuvent aussi avoir des préoccupations confessionnelles, politiques ou autres, qui s'opposent à une activité impartiale. Or, un service public doit être assuré régulièrement et impartialement.

Dans la protection de l'enfance, il y a ce qui ne peut être fait que par un service public, et il y a ce qui peut être assuré par une œuvre, — mais en tout état de cause, il appartient à l'autorité publique de déterminer la tâche à accomplir, de fixer les conditions dans lesquelles elle doit être accomplie et de veiller à tout moment à ce qu'elle soit réalisée exactement comme la loi l'a ordonné.

Ce qu'il faut donc, c'est organiser la collaboration des institutions privées à l'œuvre de protection de façon à ce que toutes leurs forces soient utilisées, tandis que l'Administration garde l'entière responsabilité de l'exécution de la loi.

Et pour cela, il nous semble que deux conditions doivent être assurées : 1^o une coordination des diverses œuvres, de façon à éviter qu'elles ne se contrarient ou qu'elles ne superposent leur action ; 2^o un contrôle permanent des dites œuvres, destiné à vérifier la régularité de leur fonctionnement et l'accomplissement exact de leurs obligations.

Cette coordination peut paraître difficile à réaliser, en raison du souci qu'ont les œuvres privées de leur prestige et de leur indépendance. Elle a cependant été organisée aux Etats-Unis et en Angleterre, dans des grandes villes où

coexistaient un certain nombre d'œuvres. Dans son *Essai de médecine sociale*, le Major Richard Cabot expose cette organisation, qui existe

sous forme d'association ou de fédération des œuvres de bienfaisance, au sein de laquelle chacune conserve son indépendance financière et administrative, tandis qu'un lien commun les unit sous forme de renseignements réciproques, appelé *confidential exchange*, et par la volonté de chacune de comprendre les efforts des autres et de leur laisser le champ libre dans la direction que celles-ci se sont choisie.

Evidemment, c'est cette « volonté de chacune... » qui est assez difficile à obtenir, nous semble-t-il, en raison de l'esprit de discipline qu'elle requiert... Dans une organisation de cette sorte, où règne une égalité absolue entre tous les membres de l'association, l'harmonie peut ne se maintenir parfois que difficilement.

C'est pourquoi il faut que les possibilités et le rôle de chacune soient exactement déterminés par une autorité supérieure à laquelle toutes soient soumises. Cette autorité peut résider dans un Comité directeur ou être confiée à l'un des membres de la Fédération. Mais il est indispensable qu'elle soit forte et constante, et cela est peut-être difficile à réaliser et surtout à maintenir dans le monde mouvant des œuvres... En tout cas, quand il s'agit d'œuvres appelées à collaborer avec un service public, un tel système nous semble inapplicable. En effet, ou bien la direction de la Fédération formera avec celle-ci un ensemble trop puissant, qui se soumettra mal aux directives qui lui seront données par l'Administration, — ou bien, ce qui sera plus fréquent, elle manquera d'autorité sur ses membres, et les directives de l'Administration seront mal transmises et mal

exécutées. Il nous semble donc indispensable que les œuvres privées soient groupées sous l'autorité de l'Administration qui les emploie : celle-ci assignera à chacune sa place et ses attributions, suppléera aux défaillances, évitera les doubles emplois et les efforts inutiles, et par un contrôle permanent, s'assurera que chacune remplit la tâche qui lui a été assignée.

De la sorte, l'indépendance des œuvres qui auraient offert leur collaboration aux services publics — car bien entendu il ne s'agit ici que de celles-là — serait limitée. Mais leurs ressources seraient employées au mieux de l'intérêt public et de l'efficacité de la protection des enfants. D'autre part, les services fonctionneraient plus économiquement, et il serait par suite possible de réaliser plus largement l'œuvre entreprise.

CHAPITRE II

Les résultats.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 peut être choisi comme terme — provisoire — d'une période d'évolution en même temps que d'expérience, qui s'est ouverte avec la loi Rous-sel et qu'ont jalonnée les plus importantes lois sociales du siècle.

Mesures de surveillance administrative et médicale, mesures d'assistance, d'hygiène et de prévoyance, ont été successive-ment mises en vigueur au cours de cette période qui, allant de 1874 à 1935, est suffisamment étendue pour laisser ap-paraître les premiers résultats obtenus.

Parallèlement à l'action législative, une évolution scien-tifique s'est produite pendant la même période, qui a per-mis d'employer des moyens techniques sans cesse plus per-fectionnés et d'envisager la sauvegarde de la race à travers celle de l'enfant protégé.

Mais l'objectif immédiat de la protection de l'enfance du premier âge est l'abaissement de la mortalité infantile. Aussi est-ce l'examen des courbes de cette mortalité qui peut le mieux nous permettre d'apprécier l'efficacité des mesures que nous avons étudiées et les résultats obtenus sous l'in-fluence de la législation antérieure à 1935.

Nous empruntons les renseignements ci-après au *Bulletin de l'Académie de Médecine* relatant les travaux statistiques dus à la collaboration de M. le Dr Lesage, membre de l'Aca-démie de Médecine, directeur du Comité national de l'En-

fance, et de M. Marcel Moine, membre de la Société de statistique de France.

Les constatations les plus intéressantes nous paraissent être celles qui s'appliquent à l'ensemble des enfants âgés de un jour à un an, sans distinction entre les catégories, les résultats à obtenir devant être généraux et non particuliers. D'ailleurs, lors de la mise en vigueur de la loi Roussel, il n'existait point de statistique spéciale enregistrant les décès des seuls enfants élevés en nourrice, mais seulement une statistique de tous les enfants âgés de zéro à un an. Ce n'est que vingt ans plus tard, en 1895, lorsque l'application de la loi devint à peu près générale, qu'on put réunir des renseignements officiels permettant d'établir une statistique spéciale des enfants élevés en nourrice et protégés.

Notons que ces statistiques ne s'établissent pas de la même manière : Alors que la mortalité globale des enfants du premier âge se détermine en comparant le nombre des décès de tous les enfants de zéro à un an survenus pendant une année, au nombre des enfants nés vivants pendant la même année, la mortalité spéciale des enfants protégés, dont la statistique existe depuis 1895, ne peut s'établir que par comparaison du nombre des protégés décédés avant l'expiration de leur première année, au nombre des enfants du même âge inscrits dans la catégorie des protégés.

Mais les renseignements fournis par l'une et l'autre de ces statistiques sont également encourageants. C'est ainsi que la statistique concernant la totalité des enfants de moins d'un an fait ressortir un taux de mortalité de 170 décès pour mille naissances vivantes, presque stationnaire pendant 60 ans, de 1831 à 1891, mais commençant à baisser vers cette époque, jusqu'à 97 en 1921, à 76 en 1931 et enfin à 69 en 1935. Ainsi en moins d'un demi-siècle, -- en 41 ans exacte-

ment, — la mortalité des enfants de moins d'un an, considérés dans leur ensemble, s'est abaissée de 170 à 69 décès pour 1.000 naissances vivantes, soit un gain fort appréciable de plus de 100 vies humaines sur 1 000 naissances.

Pendant la même période, les enfants en nourrice protégés, considérés isolément, ont bénéficié d'un abaissement de mortalité encore plus sensible, car le taux en est passé de 200 en 1895 à 72 en 1935.

Enfin, les statistiques relatives à la mortinatalité fournissent de leur côté des renseignements satisfaisants. C'est ainsi que la proportion des morts-nés constatée en 1935 est de 36,2 pour 1.000 naissances totales, alors qu'elle était de 46,8 en 1895.

Les résultats fournis par les diverses statistiques concordent donc à démontrer que les mesures de toute nature prises en exécution des lois que nous avons étudiées, n'ont pas été vaines.

CONCLUSION

L'intervention du législateur français en vue d'assurer la protection de l'enfance du premier âge a été tardive, puisque la première loi de protection — la loi Roussel — date seulement de la fin de l'année 1874.

Encore la protection instituée par cette loi ne consistait-elle qu'en mesures de police et d'hygiène et ne visait-elle qu'une minorité d'enfants en bas âge : ceux qui sont élevés moyennant salaire hors du domicile de leurs parents.

Mais pour être efficace, une législation protectrice doit être applicable à tous les enfants présumés en danger et créer des moyens de protection contre tous les dangers auxquels un enfant peut être exposé.

L'évolution vers cet objectif a été relativement rapide et un inventaire de la législation, effectué au lendemain du décret-loi du 30 octobre 1935, fait apparaître un enrichissement considérable. On y découvre, disséminées dans diverses lois aux rubriques variées, des dispositions protectrices d'une indiscutable efficacité. Qu'il s'agisse de mesures d'hygiène, d'assistance ou de prévoyance sociale, les lois qui les ont instituées ont largement contribué à la protection de l'enfance. Comment mettre en doute, par exemple, l'influence sur la mortalité infantile de la loi Paul Strauss sur l'assistance aux femmes en couches ? Combien de naissances prématurées ont pu être évitées grâce au repos obligatoire pendant les derniers temps de la grossesse ? Et aussi combien d'enfants, grâce aux mesures d'assistance et d'hygiène instituées par cette loi, sont nés plus résistants et ont

pu triompher de périls mortels auxquels ils ont été exposés pendant les premiers mois de leur vie ? Combien d'enfants encore doivent la sauvegarde de leur existence à l'aide médicale ou sociale apportée à leurs parents par l'application des lois d'assistance et de prévoyance que nous avons citées au cours de notre étude ?

Si l'on observe, d'autre part, que le décret-loi de 1935 a largement étendu la surveillance créée par la loi de 1874 en l'imposant à de nouvelles catégories d'enfants, en permettant que tous les autres y soient soumis sur simple demande des parents, enfin en la prolongeant jusqu'à l'âge de trois ans, on s'aperçoit que l'évolution législative a été considérable. Elle a porté, en effet, sur les moyens de protection employés, sur les catégories d'enfants protégés, enfin, sur la durée de la surveillance légale.

Certes, les mesures de toute nature instituées par la loi pour assurer la protection ne forment pas encore un faisceau cohérent, et nous avons dit combien il nous paraissait regrettable que le décret-loi de 1935 n'ait pas fait siennes les dispositions de la proposition de loi de M. Paul Strauss qui tendaient à réaliser une certaine coordination.

Mais la coordination qu'on ne rencontre pas dans la législation peut être réalisée par les organismes chargés de son application, et cela peut suffire à en assurer l'efficacité.

Rappelons à cet égard qu'au début du siècle, lorsque fut entreprise la lutte contre la mortalité infantile, le professeur Budin estimait que les décès qui se produisaient chez les enfants de moins d'un an étaient évitables dans une proportion de plus de moitié. Le but qu'il assignait ainsi à la protection des enfants du premier âge a été atteint et même dépassé.

Est-ce à dire que l'œuvre législative est parfaite ? Evi-

demment non, et notre examen critique du décret-loi du 30 octobre 1935 montre assez que nous estimons nécessaire d'y apporter de sérieuses retouches, notamment en ce qui concerne l'intervention médicale, dont l'importance s'accroît sans cesse. En effet, nous l'avons indiqué, la protection de l'enfant du premier âge ne doit plus se limiter à la sauvegarde de son existence. Les progrès de la science, qui ont permis le dépistage des tares héréditaires, imposent maintenant un objectif plus étendu et plus éloigné : l'avenir de l'enfant et la défense de la race.

L'action médicale est ainsi à la base de la protection de l'enfance du premier âge, mais, isolée de toute action sociale, elle serait peu opérante, car ce sont les enfants nés dans les conditions sociales les moins favorables qui sont les plus exposés aux risques de toute nature.

L'application des lois de protection exige donc l'action vigilante de l'Administration, secondée par un personnel compétent et spécialisé de médecins et d'assistantes sociales. Il importe que les services soient organisés de façon à déceler rapidement tout danger auquel la législation protectrice permet de remédier, et à prendre aussitôt les mesures appropriées.

Il est à peine besoin d'ajouter que la protection de l'enfance en bas âge est d'une importance capitale pour un pays à faible natalité comme la France. Aussi, en terminant, formulons-nous le vœu que, malgré les difficultés financières que nous traversons, les pouvoirs publics ne reculent devant aucun sacrifice pour la mise en œuvre de la législation protectrice. Ne devrait-on pas considérer comme privilégiés les crédits affectés à la protection de l'enfance au même titre que ceux de la Défense Nationale ?

²⁰ Vu : *Le Président*,
William OUALID.

Vu : *Le Doyen*,
G. RIPERT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER.
Le Recteur de l'Académie de Paris,
ROUSSY.

TABLE

par ordre chronologique

DES LOIS CITÉES DANS CET OUVRAGE

<i>Loi du 23 décembre 1874, sur la protection des enfants du premier âge</i>	27
<i>Loi du 24 juillet 1889, sur les enfants maltraités et moralement abandonnés</i>	58
<i>Loi du 15 juillet 1893, sur l'Assistance médicale gratuite.</i>	55
<i>Loi du 27 juin 1904, sur les enfants assistés.</i>	39
<i>Loi du 27 novembre 1909, garantissant leur travail aux femmes en couches.</i>	49
<i>Lois des 17 juin-30 juillet 1913, sur l'assistance aux femmes en couches.</i>	48
<i>Loi du 14 juillet 1913, sur l'assistance aux familles nombreuses.</i>	56
<i>Loi du 5 août 1917, sur les chambres d'allaitement</i>	55
<i>Loi du 2 décembre 1917, modifiant la loi des 17 juin-30 juillet 1913.</i>	52
<i>Loi du 24 octobre 1919, sur l'allaitement maternel.</i>	48
<i>Loi du 15 novembre 1921, modifiant la loi du 24 juillet 1889</i>	59
<i>Loi du 24 juillet 1923, sur l'Encouragement national aux familles nombreuses</i>	56
<i>Loi du 30 avril 1930, sur les Assurances Sociales</i>	56
<i>Loi du 12 mars 1932, sur les Allocations familiales</i>	56
<i>Décret-loi du 30 octobre 1935, modifiant la loi du 23 décembre 1874 sur la protection des enfants du premier âge.</i>	71
<i>Loi de Finances du 31 décembre 1936 (art. 95) confiant la protection des enfants du premier âge, dans le département de la Seine à l'Administration générale de l'Assistance publique.</i>	76
<i>Proposition de loi adoptée par la Chambre des Députés le 13 novembre 1930 (1) relative à la protection des enfants du premier âge et aux consultations de nourrissons.</i>	70

(1) *J. O. Débats parlementaires, Chambre des Députés, 2^e séance du 13 novembre 1930, n^o 22, p. 3355 et s.*

BIBLIOGRAPHIE

- ARCHIVES DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE. — *Instruction sur le service de la Direction municipale des nourrices*. Paris, 1872.
- ARCHIVES DE LA PRÉFECTURE DE POLICE. — *Historique de la réglementation du service de la protection du premier âge*.
- CABOT (Major R. C.). — *Essai de médecine sociale*. Paris, 1919.
- COUTURIER (Henri). — Les modifications apportées par le décret-loi de 1935 en matière de protection de l'enfance (*Revue des Etablissements charitables et Œuvres de bienfaisance*, 7 mars 1936).
- DELILLE (Pr Armand). — Le rôle des centres d'élevage dans la lutte contre la mortalité infantile (*Revue philanthropique*, 1922).
- DREYER-DUFER (Bertrand). — *De la protection des enfants du premier âge*. Thèse, Paris, 1900.
- FRANCESCHINI (J.) et HAZEMANN (R. H.). — La protection de l'enfance dans le département de la Seine et le rôle des infirmières-visiteuses (*Revue médico-sociale de l'Enfance*, décembre 1936).
- GUILLON (A.) et GUILHAUD (G.). — La protection des enfants du premier âge. (*Traité de pathologie médicale et de thérapeutique appliquée*. Paris, 1925).
- JARRICOT (Dr J.). — *Rôle social et pratique du fonctionnement des Consultations de nourrissons et des gouttes de lait*. Paris, 1909.
- JOYEUX (Lucien). — *La protection de l'enfance dans le département de la Seine*. Thèse, Paris, 1935.
- LABEAUME (Dr G.). — *La protection des enfants du premier âge*. Thèse Médecine, Paris, 1925.
- LALLEMAND (Léon). — *Histoire des enfants abandonnés et délaissés*. Etude sur la protection de l'enfance aux diverses époques de la civilisation. Paris, 1885.
- LESAGE (A.). — *Rapports annuels de la commission permanente de l'hygiène de l'enfance* (Publication de l'Académie de Médecine).
- LESAGE (A.) et MOINE (M.). — La mortalité infantile (0 à 1 an) pendant un siècle (*Bulletin de l'Académie de Médecine*, 1936).
-

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

LA PROTECTION DES ENFANTS ÉLEVÉS EN NOURRICE.

CHAPITRE PREMIER. — *La réglementation ancienne applicable à Paris jusqu'à la Révolution.*

Les premiers intermédiaires des placements : les recommandaresses, les meneurs et les meneuses.

Ordonnance du roi Jean le Bon du 30 janvier 1350, fixant le salaire des nourrices et des intermédiaires, et interdisant le double élevage.

Lettres Patentes du Roi Louis XIII du 4 février 1615, concernant le privilège des recommandaresses.

Déclaration du Roi Louis XIV du 20 janvier 1715, relative à la compétence du Lieutenant de Police et à la garantie du salaire des nourrices.

Ordonnance du Roi Louis XV du 1^{er} mars 1727, réglementant la profession de meneur et meneuse.

Ordonnance de Police du 17 décembre 1762, instituant un examen médical des nourrices et des nourrissons, et prescrivant la surveillance des nourrices par les meneurs.

Déclaration du Roi Louis XV du 24 juillet 1769, créant le Bureau général des nourrices de la ville de Paris. 5

CHAPITRE II. — *La réglementation moderne de la Révolution à la loi du 23 décembre 1874, dans le département de la Seine.*

Appréciation de la réglementation en vigueur au moment de la Révolution.

Loi du 25 août 1792 abolissant la contrainte par corps pour dettes de mois de nourrice. Loi du 25 mars 1806 fixant le mode de recouvrement des mois de nourrice.

Arrêté des Consuls du 12 messidor an VIII disposant que le préfet de police fera surveiller le Bureau des nourrices, les nourrices et les meneurs. Arrêté des Consuls du 29 germinal an IX, plaçant la Direction du bureau des nourrices sous l'inspection du Conseil d'Administration des hôpitaux de Paris. Décret impérial du 30 juin 1806 partageant les attributions entre l'Administration générale des secours et hôpitaux de Paris et le Préfet de Police.

Décision du Conseil des Hospices de 1821, remplaçant les meneurs par des préposés, désignant des médecins pour soigner les nourrissons et garantissant le salaire des nourrices par la Direction générale à concurrence de 10 francs par mois.

Apparition de bureaux de nourrices privés, échappant à toute réglementation.

Ordonnance de police des 9 août 1828 et 20 juin 1842, déterminant les formalités à remplir par les nourrices et soumettant les intermédiaires à une autorisation préalable.

Déclin de la Direction municipale des nourrices.

La mortalité des nourrissons devant l'Académie de Médecine. Les Commissions d'enquête et d'études. 16

CHAPITRE III. — *La loi du 23 décembre 1874, dite « loi Roussel ».*

L'objet de la loi.

L'organisation de la protection légale. Les obligations imposées aux parents, aux nourrices et aux intermédiaires. Les prescriptions relatives à la sécurité de l'enfant élevé en nourrice. Les sanctions pénales.

Le Règlement d'Administration publique du 27 février 1877. Prescriptions complémentaires.

Appréciation critique de la loi. 27

DEUXIÈME PARTIE

ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION PROTECTRICE DE L'ENFANCE DE 1874 A 1935.

CHAPITRE PREMIER. — *La lutte contre l'ignorance et la misère des mères.*

Les premières consultations de nourrissons. La loi du 27 juin 1904 (art. 3, 7 et 27).

Les dangers auxquels peuvent être exposés les enfants en bas âge élevés par leur mère et la nécessité de mesures protectrices en faveur de certains d'entre eux.

Le mouvement des idées au commencement du xx^e siècle et la Ligue contre la mortalité infantile. Création et propagation des Consultations de nourrissons.

L'institution des secours préventifs d'abandon et d'une surveillance spéciale par la loi du 27 juin 1904. Le caractère de cette surveillance déterminé en conformité de la Résolution du Sénat du 3 décembre 1903. 39

CHAPITRE II. — *L'extension de la protection à la période anténatale.*

La loi des 17 juin-30 juillet 1913, dite loi Strauss, sur l'assistance aux femmes en couches. La loi complémentaire du 23 octobre 1919 sur l'allaitement maternel.

Les dangers auxquels peut être exposé l'enfant dès la période anté-

natale et la nécessité d'une protection précoce. L'influence du repos de la mère à la fin de la grossesse sur le développement de l'enfant.

La loi du 27 novembre 1909 autorisant la femme enceinte à suspendre son travail.

La loi des 17 juin-30 juillet 1913 sur l'assistance aux femmes en couches. Les consultations prénatales. La subordination des mesures d'assistance à l'observation des prescriptions d'hygiène.

La prolongation de la protection pendant la période d'allaitement. 48

CHAPITRE III. — *Aperçu des diverses autres lois qui ont concouru à la protection de l'enfance en bas âge.*

La protection des mères ouvrières qui allaitent.

Les mesures d'assistance et d'encouragement aux parents dont les ressources sont insuffisantes.

Les allocations familiales.

Les Assurances sociales : l'assurance maternité.

La protection de l'enfant contre les parents indignes 55

TROISIÈME PARTIE

LA MODIFICATION DE LA LOI ROUSSEL.

CHAPITRE PREMIER. — *La proposition de loi de M. Paul Strauss en vue de la modification de la loi Roussel.*

L'élargissement du cadre de la protection légale.

Organisation nouvelle du service : le rôle de l'inspecteur départemental de l'Assistance publique — La généralisation de l'inspection médicale — Les attributions accrues du médecin-inspecteur. — Participation des consultations de nourrissons à la surveillance légale.

Les dispositions relatives à la sécurité de l'enfant en nourrice et la garantie du salaire nourricier.

Le carnet de croissance. 61

CHAPITRE II. — *Le décret-loi du 30 octobre 1935.*

Les dispositions de la loi Roussel maintenues sans changement.

Les dispositions nouvelles empruntées à la proposition Strauss.

Les autres innovations : La prolongation de la protection légale jusqu'à l'âge de trois ans. L'extension de la protection — obligatoirement ou facultativement — à de nouvelles catégories d'enfants. La double protection de certains enfants et les conséquences qui en pouvaient résulter dans le département de la Seine avant la loi de Finances du 31 décembre 1936.

Le carnet de croissance.

Appréciation critique du décret-loi 71

QUATRIÈME PARTIE

L'APPLICATION DES LOIS DE PROTECTION.

CHAPITRE PREMIER. — *L'action administrative et le concours des œuvres.*

Les instructions ministérielles du 15 juillet 1931. Les Centres de protection maternelle et infantile. La surveillance médico-sociale de tous les protégés.

Les instruments de la protection : Les consultations de nourrissons, les Centres nourriciers surveillés, le service social.

Le rôle des œuvres privées dans la protection de l'enfance du premier âge et les conditions de leur collaboration 81

CHAPITRE II. — *Les résultats.*

L'examen des statistiques de mortalité infantile.

L'abaissement de la mortalité et de la mortinatalité 90

CONCLUSION 93

